

**POLITICI SOCIALE ÎN ROMÂNIA DUPĂ 30 DE ANI.  
AȘTEPTĂRI ȘI RĂSPUNSURI**

**SOCIAL POLICIES IN ROMANIA AFTER 30 YEARS.  
EXPECTATIONS AND ANSWERS**

**ACADEMIA ROMÂNĂ  
INSTITUTUL DE CERCETARE A CALITĂȚII VIEȚII**

**POLITICI SOCIALE  
ÎN ROMÂNIA  
DUPĂ 30 DE ANI  
AȘTEPTĂRI ȘI RĂSPUNSURI**

**Coordonatori: ELENA ZAMFIR  
MĂLINA VOICU  
SIMONA MARIA STĂNESCU**



**EDITURA ACADEMIEI ROMÂNE  
București, 2020**

Copyright © Editura Academiei Române, 2020  
Toate drepturile asupra acestei ediții sunt rezervate editurii.

EDITURA ACADEMIEI ROMÂNE  
Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5  
050711, București, România  
Tel: 4021-318 81 46, 4021-318 81 06  
Fax: 4021-318 24 44  
E-mail: edacad@ear.ro  
Adresă web: www.ear.ro

Referenți științifici: Prof. dr. Valeriu Ioan Franc,  
membru corespondent al Academiei Române;  
Prof. dr. Ilie Bădescu,  
membru corespondent al Academiei Române.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**Politici sociale în România după 30 de ani : așteptări și răspunsuri /**

coord.: Elena Zamfir, Mălina Voicu, Simona Maria Stănescu. - București :  
Editura Academiei Române, 2020  
ISBN 978-973-27-3239-7

I. Zamfir, Elena (coord.)  
II. Voicu, Mălina (coord.)  
III. Stănescu, Simona Maria (coord.)

36

Secretariat tehnic ICCV Simona MIHAIU

Redactor: Călin DIMITRIU  
Tehnoredactor: Carmen MUNTEANU  
Coperta: Mariana ȘERBĂNESCU

---

Bun de tipar: 00.00.2020. Format: 16/70 × 100

Coli de tipar: 24,75

C.Z. pentru biblioteci mari: 304.4 (498)

C.Z. pentru biblioteci mici: 304

---

## AUTORI/AUTHORS

Ionuț-Marian Anghel	Mihnea Preotesi
Daniel Arpinte	Lucian Rotariu
Dan Banciu	Mariana Stanciu
Bianca Buligescu	Manuela Sofia Stănculescu
Sorin Cace	Simona Maria Stănescu
Ștefan Cojocaru	Sebastian Țoc
Sebastian Fitzek	Bogdan Voicu
Luminița Ionescu	Mălina Voicu
Monica Marin	Cătălin Zamfir
Adina Mihăilescu	Elena Zamfir
Daniel Popa	



## CUPRINS

Autori/Authors .....	5
Cuprins .....	7
Contents .....	9
Despre autori .....	11
About the authors .....	17
Listă de abrevieri .....	23
Cuvânt-înainte .....	25
Foreword .....	27
1. <b>Elena Zamfir</b> , Spre o politică socială integrată în România postdecembristă: între aspirație și realitate .....	29
2. <b>Bogdan Voicu</b> , Politici sociale postmoderne în România: între nevoie și schimbările așteptate ale sistemului de furnizare a bunăstării.....	59
3. <b>Mălina Voicu și Simona Maria Stănescu</b> , Regimul de furnizare al bunăstării: România ultimilor treizeci de ani .....	83
4. <b>Sebastian Fitzek</b> , Bunăstarea ca model de aplicare în ideologia și programele de guvernare ale partidelor politice românești de centru- stânga după anii '90.....	101
5. <b>Sebastian Țoc și Bianca Buligescu</b> , Impactul politicilor de acordare a ajutorului social pentru asigurarea venitului minim garantat asupra reducerii sărăciei în România .....	129
6. <b>Adina Mihăilescu</b> , Evaluarea nevoilor populației prin metoda normativă: România 1989–2018 .....	151
7. <b>Daniel Arpinte</b> , Planificarea și evaluarea politicilor publice în domeniul asistenței sociale .....	169
8. <b>Mihnea Preotesi</b> , Inechitatea socială ca produs al politicilor publice în domeniul fiscal și în cel al veniturilor în România postcomunistă .....	191
9. <b>Manuela Sofia Stănculescu și Monica Marin</b> , Evoluția sistemului de protecție a copilului în România în ultimii 30 de ani .....	215

10. <b>Ionuț-Marian Anghel</b> , Politici publice adresate minorității rome în perioada postsocialistă: între europenizare și deresponsabilizare .....	237
11. <b>Ștefan Cojocaru</b> , Nevoia unei politici naționale pentru susținerea parentingului în România .....	259
12. <b>Luminița Ionescu</b> , Locul și rolul serviciilor sociale în viața familiilor monoparentale.....	293
13. <b>Mariana Stanciu</b> , Politici sociale adresate fenomenului de îmbătrânire a populației.....	303
14. <b>Dan Banciu și Lucian Rotariu</b> , Politici sociale de protecție a populației față de riscul victimizării .....	331
15. <b>Daniel Popa și Sorin Cace</b> , Economia socială în România: evaluări și direcții de dezvoltare .....	355
16. <b>Cătălin Zamfir</b> , Ce model de societate va avea România? .....	377



## CONTENTS

Authors/Autori .....	5
Cuprins .....	7
Contents .....	9
Despre autori .....	11
About the authors .....	17
List of abbreviations .....	23
Cuvânt-înainte .....	25
Foreword.....	27
1. <b>Elena Zamfir</b> , Towards an integrated social policy in Post-December Romania – between aspiration and reality .....	29
2. <b>Bogdan Voicu</b> , Post-modern social policies in Romania – between needs and expected changes of the welfare supply system .....	59
3. <b>Mălina Voicu</b> and <b>Simona Maria Stănescu</b> , The welfare supply system – Romania for the past thirty years .....	83
4. <b>Sebastian Fitzek</b> , Welfare as application model in the governing ideology and programs of the centre-left Romanian political parties after ‘90s .....	101
5. <b>Sebastian Țoc</b> and <b>Bianca Buligescu</b> , Impact of the social assistance provision policies for ensuring guaranteed minimum income on poverty diminishment in Romania .....	129
6. <b>Adina Mihăilescu</b> , Evaluating population needs by the normative method: Romania 1989–2018 .....	151
7. <b>Daniel Arpinte</b> , Planning and evaluating public policies in the field of social assistance .....	169
8. <b>Mihnea Preotesi</b> , Social inequity as a product of public policies in the fiscal field and in the one of incomes in post-communist Romania .....	191
9. <b>Manuela Sofia Stănculescu</b> and <b>Monica Marin</b> , Evolution of the child protection system in Romania for the past 30 years .....	215
10. <b>Ionuț-Marian Anghel</b> , Public policies addressed to the Roma minority in the post-socialist period – between Europeanization and de-responsibilization .....	237

11. <b>Ștefan Cojocaru</b> , The need of a national policy for supporting parenting in Romania.....	259
12. <b>Luminița Ionescu</b> , The place and the role of social services in the life of monoparental families .....	293
13. <b>Mariana Stanciu</b> , Social policies addressing the population ageing phenomenon.....	303
14. <b>Dan Banciu</b> and <b>Lucian Rotariu</b> , Social policies for population protection against the risk of victimization.....	331
15. <b>Daniel Popa</b> and <b>Sorin Cace</b> , Social economy in Romania: evaluation and development directions.....	355
16. <b>Cătălin Zamfir</b> , What future model of society for Romania? .....	377

## DESPRE AUTORI

**Elena Zamfir**, CS I la ICCV, Academia Română (AR), profesor universitar doctor, cercetător științific. Are o carieră universitară și de cercetare științifică neîntreruptă din 1966 până în prezent. Doctor în filosofie din 1972, la Universitatea din București (UB). Coordonator de doctorat în sociologie din 1994. Șef la catedra de Asistență Socială și Psihologie Socială a Universității din București (1991–2009). A contribuit la relansarea învățământului de asistență socială în România și Republica Moldova. Domenii de interes în cercetarea științifică: politici sociale, asistență socială, strategii antisărăcie, incluziune socială, dezvoltare comunitară, egalitate de șanse, metodologia cercetării științifice, psihologie socială, bunăstarea copilului și a familiei, grupuri etnice – romi. Coordonator de proiecte științifice și de dezvoltare instituțională la nivel național și internațional pe procese de evaluare a reformelor sociale și a asistenței sociale. Expert național și internațional pentru: UNICEF, UNDP, UNESCO, USAID, CoE, CE. În comitetul științific al revistelor de „Sociologie Românească” (revistă a ARS) și de „Calitatea Vieții” (ICCV). A publicat numeroase studii în reviste de specialitate (peste 75), cărți ca singur autor (9) și coautor (22), coordonare de volume colective (12), rapoarte naționale și internaționale (peste 18). A primit numeroase premii, distincții și diplome academice: premiul Academiei Române „Dimitrie Gusti” pentru coordonarea lucrării colective *Țigani între ignorare și îngrijorare*, premiul Consorțiului Universităților Americane pentru cel mai bun master internațional „Administrarea comunitară a justiției”, medalia de aur a Universității din Petroșani, medalia de argint a Universității „Vasile Goldiș” din Arad, Doctor Honoris Causa la 5 Universități din țară: Universitatea de Vest din Timișoara, Universitatea de Stat din Oradea, Universitatea „Andrei Șaguna” din Constanța, Universitatea de Stat din Craiova, Universitatea „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu. ezamfir1@gmail.com

**Mălina Voicu**, CS I la ICCV, doctor abilitat în sociologie și coordonator al Comisiei de Etică și Deontologie al Asociației Române de Sociologie. Domenii de specializare: politici sociale, îmbătrânire activă, rolurile de gen și valorile sociale. Autor a 36 de articole în jurnale academice, 3 cărți de autor, o carte de coautor, 8 cărți (co)ordonate, 43 de capitole în carte și 15 rapoarte de cercetare. Volumul de autor *Ce fel de bunăstare își doresc românii?* a primit premiul „Dimitrie Gusti” al Academiei Române în anul 2005. malina.voicu@iccv.ro

**Simona Maria Stănescu**, CS I la ICCV, doctor în sociologie, redactor-șef al revistei Sociologie Românească și secretar general al Asociației Române de Sociologie. Interese de cercetare: statul bunăstării, economia socială și situația diferitelor grupuri vulnerabile. Autor a peste 50 de articole în jurnale academice, 2 cărți de autor, 3 cărți de coautor, 13 cărți (co)ordonate și 80 de capitole în carte. Volumul de autor *Statul bunăstării între supraviețuire, reformă și integrare europeană* a primit premiul „Dimitrie Gusti” al Academiei Române în anul 2013. simona.stanescu@iccv.ro

**Ionuț-Marian Anghel**, CS III la ICCV și doctorand în sociologie în cadrul Școlii de Studii Avansate a Academiei Române. Domeniile de interes în cercetare: rasializare și etnicitate, inegalități de venituri, forme de guvernare în Uniunea Europeană (UE) și politici sociale. În prezent este directorul unui grant al AR intitulat „O analiză critică a politicilor publice adresate minorității române prin prisma proceselor de participare în care aceștia sunt implicați” (2019–2021). Autor a 8 articole și 4 capitole în cărți. [ionut.anghel@iccv.ro](mailto:ionut.anghel@iccv.ro)

**Daniel Arpinte**, CS II la ICCV și doctor în sociologie, cu o teză în domeniul asistenței sociale. Este implicat în diverse proiecte de cercetare având ca temă serviciile de asistență socială, grupurile sociale dezavantajate sau economia socială și este autor și coautor a 30 de articole, coautor a 5 cărți, coordonator a două cărți și autor sau coautor de capitole în 26 de cărți în domeniile politicilor sociale, serviciilor de asistență socială, economiei sociale și a grupurilor sociale dezavantajate. A participat în diverse proiecte naționale sau transnaționale ca evaluator, cercetător sau consultant. Volumul coordonat împreună cu Sorin Căce și Nicoleta Andreia Scoican, *Economia socială – două profiluri regionale* (2010) a primit premiul „Dimitrie Gusti” al Academiei Române. [arpinte@iccv.ro](mailto:arpinte@iccv.ro)

**Dan Petre Gabriel Banciu**, CS I la ICCV, anterior activând la Institutul de Sociologie al Academiei Române, unde a îndeplinit și funcția de director. Conducător de doctorat la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială a UB, din 2000 până în prezent. Domenii de cercetare relevante: sociologia juridică, sociologia devianței, prevenirea și controlul criminalității. A publicat 20 de cărți (7 de autor și 13 de coautor), 70 de capitole în cărți și peste 100 de articole în reviste de specialitate. Volumul de coautor *Corupția și crima organizată în România: evaluări sociologice* a primit premiul „Dimitrie Gusti” al Academiei Române în 1994. [angela\\_banciu@yahoo.com](mailto:angela_banciu@yahoo.com)

**Bianca Buligescu**, CS la ICCV și doctorand în sociologie în cadrul Școlii de Studii Avansate a Academiei Române. Domeniile de interes: problemele contractelor de muncă atipice, sărăcie și deprivare. A publicat o carte în calitate de coautor, 3 capitole de carte, 3 articole științifice dintre care unul ISI și patru rapoarte de cercetare pentru Comisia Europeană. [bianca.buligescu@gmail.com](mailto:bianca.buligescu@gmail.com)

**Sorin Căce**, CS I, director adjunct la ICCV, Institutul Național de Cercetări Economice (INCE), AR și președinte al Asociației Române de Sociologie. Domenii de interes în cercetare: statul bunăstării, politici sociale, ocupare, minorități, economie socială. Autor a peste 100 de articole în jurnale academice, 2 cărți de autor, 8 cărți de coautor, 25 cărți (co)ordonate și 110 de capitole în carte. Volumul coordonat împreună cu Daniel Arpinte și Nicoleta Andreia Scoican, *Economia socială – două profiluri regionale* (2010), a primit premiul „Dimitrie Gusti” al AR. [cacesorin@gmail.com](mailto:cacesorin@gmail.com); [sorin@iccv.ro](mailto:sorin@iccv.ro)

**Ștefan Cojocaru**, profesor universitar doctor la Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Departamentul de Sociologie și Asistență Socială. Interesele de cercetare: evaluarea programelor de intervenție, metodologia cercetării sociale, supervizarea și managementul de caz, metode apreciative de intervenție socială. Autor a peste 60 de articole în jurnale academice, 8 cărți de autor/coautor, a

coordonat peste 40 de proiecte de cercetare și/sau de intervenție. Volumul de autor *Evaluarea programelor de asistență* a primit premiul „Dimitrie Gusti” al AR în anul 2012. [contact@stefancojocaru.ro](mailto:contact@stefancojocaru.ro)

**Sebastian Fitzek**, CS III la ICCV, AR și lector universitar la Facultatea de Comunicare și Relații Publice, Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA). Principalele domenii de preocupare și cercetare: asistența socială, politici publice și sociale pentru vârstnici, științele imaginii și științele politice. Autor a peste 20 de articole, o carte de coautor și 30 de capitole de carte. [sebastian\\_thomas2000@yahoo.com](mailto:sebastian_thomas2000@yahoo.com)

**Luminița Ionescu**, CS la ICCV, INCE, AR. Interese principale de cercetare: familia și persoanele cu dizabilități. Autor a două studii de specialitate publicate în două volume colective. [lumionescu1@gmail.com](mailto:lumionescu1@gmail.com)

**Monica Marin**, CS II în cadrul ICCV, INCE, AR din 2008. Doctor în sociologie din 2015. A participat în peste 40 de proiecte de cercetare pe diferite teme și a publicat peste 50 de lucrări științifice (articole, cărți, rapoarte de cercetare de interes public). Volumul de autor *Absorbția fondurilor europene pentru comunele din România: rolul capacității administrative* (2015) a primit premiul „Dimitrie Gusti” al AR. Principalele interese de cercetare: management public, fonduri europene, sărăcie și incluziune socială, dezvoltare locală. [monicatoba@hotmail.com](mailto:monicatoba@hotmail.com)

**Adina Mihăilescu**, CS II la ICCV, INCE, AR. Absolventă a Academiei de Studii Economice și doctor în economie din anul 2000. A publicat: 7 cărți de autor, 37 de cărți în calitate de coautor și autor de capitole, 42 de articole. Domeniile de preocupare: standard de viață, venituri, consum și coșul de consum corespunzător nivelului minim de trai decent și de subzistență, politici sociale. [adina.mihailescu@yahoo.com](mailto:adina.mihailescu@yahoo.com)

**Daniel Popa**, absolvent de științe politice și masterat în politici europene. Domeniul de interes: politica de coeziune economică și socială a Uniunii Europene, componenta de politici sociale. În prezent, doctorand în sociologie în cadrul Școlii de Studii Avansate a Academiei Române, cu o teză de doctorat centrată pe modul în care finanțările nerambursabile au influențat evoluția entităților economiei sociale din România. În ultimii 14 ani a participat în implementarea programelor operaționale finanțate din Fondul Social European în România, fiind responsabil cu evaluarea și selecția proiectelor. [iondanielpopa@iccv.ro](mailto:iondanielpopa@iccv.ro)

**Mihnea Preotesi**, CS II la ICCV, INCE, AR. Temele de interes în cercetare: sărăcia, grupuri vulnerabile (romi, persoane în situație de ocupare precară), dezvoltare socială și echitate socială. Autor a peste 25 de articole în jurnale academice, coordonator al unui volum colectiv, coautor a peste 35 de cărți, autor și coautor a peste 25 de rapoarte de cercetare. A participat, în calitate de coordonator și cercetător, la peste 35 de proiecte de cercetare pe tema sărăciei, grupurilor vulnerabile, dezvoltării sociale, analizei beneficiilor și serviciilor sociale. [mihnea@iccv.ro](mailto:mihnea@iccv.ro)

**Lucian Rotariu**, doctor în sociologie și cadru didactic în cadrul Facultății de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București. Domeniile sale de interes sunt reprezentate de: sociologia devianței, sociologia dreptului, penologie, probațiune, criminologie, victimologie, politici sociale, drepturi și libertăți fundamentale. A publicat 2 cărți în calitate de autor, una de coautor, 4 capitole și 8 articole științifice. [rotariu\\_stefan\\_lucian@yahoo.com](mailto:rotariu_stefan_lucian@yahoo.com)

**Mariana Stanciu**, CS I în cadrul ICCV, INCE, AR, doctor în economie. Domenii de interes: standard de viață, modele de consum, fenomenul sărăciei, asistență și asigurări sociale, servicii medicale, dezvoltare urbană, consumul de energie al populației, protecție socială, amprentă ecologică. A publicat 7 cărți în calitate de coordonator, 6 ca singur autor, 12 ca și coautor, și peste 70 de articole în reviste academice. [mariana3stanciu@gmail.com](mailto:mariana3stanciu@gmail.com)

**Manuela Sofia Stănculescu**, CS I în cadrul ICCV, INCE, AR din 1994. Doctor în sociologie din 2006. A lucrat în calitate de consultant național și internațional la peste 100 de proiecte de cercetare pe diferite teme și a publicat peste 100 de lucrări științifice (articole, cărți, rapoarte de cercetare de interes public). A coordonat peste 20 de lucrări științifice. Domenii de cercetare: sărăcie și incluziune socială, dezvoltare prin soluții inovative, protecția drepturilor copilului, dezvoltare locală. [manuelasofia.stanculescu@gmail.com](mailto:manuelasofia.stanculescu@gmail.com)

**Sebastian Toc**, CS III în cadrul ICCV și asistent universitar doctor la SNSPA. A obținut titlul de doctor în sociologie în 2016, la Școala Națională de Studii Politice și Administrative. A publicat o carte de autor și aproximativ 20 de articole academice și capitole în volume colective. Domenii de interes: egalitate de oportunități educaționale și incluziune socială în România, politici sociale și calitatea vieții. [sebastian.toc@iccv.ro](mailto:sebastian.toc@iccv.ro)

**Bogdan Voicu**, CS I la ICCV, AR și cadru didactic la Catedra de Sociologie a Universității „Lucian Blaga” din Sibiu. Publică frecvent articole academice în jurnale românești și internaționale, fiind interesat în principal de schimbare și dezvoltare socială, sociologia valorilor sociale, migrațiune internațională, sociologia educației și politici sociale. Este autorul a peste 50 de articole în jurnale academice, 3 cărți de autor, 6 cărți coordonate, 50 de capitole de carte, peste 60 de rapoarte de cercetare. Mai multe detalii sunt prezente pe pagina sa de Internet: <http://web.bogdanvoicu.ro>. [bogdan@iccv.ro](mailto:bogdan@iccv.ro)

**Cătălin Zamfir**, sociolog, academician, profesor univ. dr., cercetător științific principal I și director al Institutului de Cercetare a Calității Vieții din 1990. Ministru al Muncii și Protecției Sociale (1990–1991), profesor Universitatea București (1990–2008), decan al Facultății de Sociologie, director tehnic al Comisiei Naționale Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (2001–2004), consilier de stat pe probleme sociale al Primului-ministru, 2001–2004. Membru al unor comisii de specialitate ai CoE, UE, UNDP și UNICEF. A reconstituit Asociația Română a Sociologilor în 1990, al cărui președinte a fost o lungă perioadă de timp. Membru fondator al unor reviste de specialitate, fiind directorul acestora: „Sociologie Românească” (revistă a Asociației Române a Sociologilor), 1990–2019; „Calitatea Vieții” (ICCV, AR), din 1990; „Cercetări Sociale” (1998–2003), revista on-line „România Socială”, 2016, „Biblioteca virtuală de

sociologie”, 2015. În 1990, a contribuit la relansarea învățământului de sociologie în România. Are contribuții științifice originale în domenii: calitatea vieții (de care s-a ocupat încă din anii '70), teoria sistemelor sociale, politici sociale, dezvoltarea socială proiectată, complementaritatea în sociologie, teoria incertitudinii ireductibile, probleme sociale cum sunt sărăcia, situația social-economică a romilor, a copiilor. Publicații: 19 cărți de autor, 23 volume coordonate, o carte tradusă în străinătate, opt cărți coautor, 20 de publicații în străinătate. Coordonator al *Dicționarului de sociologie* (1998) și al *Enciclopediei dezvoltării sociale* (2007), 95 studii apărute în reviste de specialitate, peste 100 articole în reviste. 6 titluri Doctor Honoris Causa (Universitatea de Vest din Timișoara, Universitatea Oradea, Universitatea „Andrei Șaguna” din Constanța, Universitatea din Craiova, Universitatea „Constantin Brâncuși” Târgu Jiu, Universitatea din Petroșani). catalin.basarab@gmail.com





## ABOUT THE AUTHORS

**Elena Zamfir** is a PhD university professor and a first degree scientific researcher at the Research Institute of Life (RIQL) of the Romanian Academy (RA) in Bucharest. She has an uninterrupted university and research career since 1966 to now. She obtained her PhD degree in philosophy at the University of Bucharest (UB) in 1972. She has been a PhD program coordinator in sociology since 1994. Head of the Department for Social Assistance and Social Psychology of the University of Bucharest (1991–2009). She contributed to relaunching social assistance education in Romania and the Moldova Republic. Fields of interest in scientific research: social policies, social assistance, anti-poverty strategies, social inclusion, community development, equality of chances, methodology of scientific research, social psychology, child and family welfare, ethnic groups–Roma. Coordinator of scientific and institutional development projects at national and international level, regarding evaluation processes of social reforms and social assistance. She is a national and international co-expert for UNICEF, UNDP, UNESCO, USAID, and CoE, CE. She is a member of scientific committee of the journals “Sociologie Românească” [Romanian Sociology] (journal of ARS), and “Calitatea Vieții” [Quality of Life] (RIQL). Single author of numerous studies in specialized journals (over 75), single author of several books (9), co-author of numerous others (22), and coordinator of collective volumes (12), along with national and international reports (over 18). She received numerous awards, distinctions, and academic diplomas – “Dimnitri Gusti” Award of the Romanian Academy for coordinating the collective work “Țigani între ignorare și îngrijorare” [Roma between ignoring and concern], and the Award of the American Universities Consortium for the best international master “Community administration of justice”. To these are added the Gold Medal of the University Petroșani, the Silver Medal of the University Vasile Goldiș Arad, Doctor Honoris Causa of 5 universities in the country: West University of Timișoara, State University of Oradea, Andrei Șaguna University Constanta, State University of Craiova, Constantin Brâncuși University Târgu Jiu. [ezamfir1@gmail.com](mailto:ezamfir1@gmail.com)

**Mălina Voicu** is a first degree scientific researcher at RIQL, she holds a habilitation in Sociology from the Romanian Academy, and she is the Chair of the Ethics and Deontology Committee of the Romanian Sociology Association. Her research interests deal with social policies, active ageing, gender roles, and social values. She is the author of 36 articles published in highly ranked academic peer reviewed journals, of three monographs, and she was the editor of eight volumes published by national and international publishers, 43 book chapters and 15 research reports. The monograph “*Ce fel de bunăstare își doresc românii?*” [What welfare wish the Romanians for] received “Dimitrie Gusti” Award of the Romanian Academy in 2005. [malina.voicu@iccv.ro](mailto:malina.voicu@iccv.ro)

**Simona Maria Stănescu** is a first degree scientific researcher at RIQL and holds an PhD degree from University of Bucharest. She is the editor-in-chief of the peer-review academic journal *Sociologie Românească* as well as the secretary general of the Romanian Sociology Association. Her research interests relate with welfare state, social economy and the situation of the various vulnerable groups. She is the author of 50 articles in academic journals, the sole author of two monographs, the co-author of other three monographs and the editor of 13 volumes and 80 book chapters. The volume “*Statul bunăstării între supraviețuire, reformă și integrare europeană*” [*Welfare state between survival, reform, and European integration*] received the “Dimitrie Gusti” Award of the Romanian Academy in 2013. [simona.stanescu@iccv.ro](mailto:simona.stanescu@iccv.ro)

**Ionuț-Marian Anghel** is a third degree scientific researcher at the RIQL and a PhD candidate in sociology at the School of Advanced Studies of the Romanian Academy. His research interests include race and ethnicity, income inequalities, governance structures in the European Union (EU) and social policies. Currently, he is the director of a RA grant “A critical analysis of public policies addressing the Roma minority from the perspective of the participation processes in which they are involved” (2019–2021). He is author of 8 scientific articles and 4 chapters in various books. [ionut.anghel@iccv.ro](mailto:ionut.anghel@iccv.ro)

**Daniel Arpinte** is a second degree scientific researcher and a doctor in sociology with a thesis in the field of social assistance. He is involved in various research projects regarding social assistance, vulnerable social groups, or social economy. He was author and co-author for 30 articles, co-authored 5 books, coordinated two books and authored or co-authored chapters in 26 books in the field of social policies, social assistance services, social economy, and vulnerable social groups. He was involved in various national or transnational projects as evaluator, researcher, or consultant. The volume coordinated together with Sorin Cace and Nicoleta Andreia Scoican, *Economia socială – două profiluri regionale* [*Social economy – two regional profiles*] (2010) received the “Dimitrie Gusti” Award of the RA. [arpinte@iccv.ro](mailto:arpinte@iccv.ro)

**Dan Petre Gabriel Banciu** is a university professor and a first degree scientific researcher at RIQL, and previously activated within the Institute of Sociology of the Romanian Academy, where he held the position of manager. He has been a doctorate coordinator for the Faculty of Sociology and Social Assistance of the University of Bucharest since 2000. Relevant research fields are legal sociology, deviance sociology, criminality prevention, and control. He published 20 books (7 as author and 13 co-author), 70 book chapters in books, and over 100 articles in specialized journals. The co-authored volume “*Corupția și crima organizată în România: evaluări sociologice*” [*Corruption and organized crime in Romania: sociological evaluations*] received the “Dimitrie Gusti” Award of the Romanian Academy in 1994. [angela\\_banciu@yahoo.com](mailto:angela_banciu@yahoo.com)

**Bianca Buligescu** is a scientific researcher at RIQL and sociology doctorate student within the School of Advanced Studies of the Romanian Academy. Fields of interest: issues of atypical work contracts, poverty, and deprivation. She published a book as co-author, 3 book chapters, 3 scientific articles from which one

recorded in ISI, and four research reports for the European Commission.  
bianca.buligescu@gmail.com

**Sorin Cace** is a first degree scientific researcher, a deputy director of RIQL, National Institute of Economic Research (NIER) of RA, and the chair of the Romanian Sociology Association. Fields of interest are the welfare state, social policies, employment, minorities, and social economy. He authored over 100 articles in academic journals, 2 author books, co-authored 8 books, and (co)coordinated 25 books and 100 book chapters. The volume coordinated together with Daniel Arpinte and Nicoleta Andreia Scoican, *Economia socială – două profiluri regionale [Social economy – two regional profiles]* (2010) a received the “Dimitrie Gusti” Award of the Romanian Academy. cacesorin@gmail.com; sorin@iccv.ro

**Ștefan Cojocaru** is a university professor PhD at Alexandru Ioan Cuza University of Iași, the Department of Sociology and Social Assistance. His research interests are evaluation of intervention programs, methodology of social research, case supervision and management, estimative methods of social intervention. He authored over 60 articles in academic journals, 8 books as author/co-author, and coordinated over 40 research and/or intervention projects. For the authored volume *Evaluarea programelor de asistență [Evaluation of assistance programs]* he received the “Dimitrie Gusti” Award of the Romanian Academy in 2012. contact@stefancojocaru.ro

**Sebastian Fitzek** is a third degree scientific researcher at RIQL of RA and a university lecturer at the Faculty of Communications and Public Relations, the National School of Political and Administrative Studies (SNSPA). The main fields of interest and research are social assistance, public and social policies for elderly, image sciences, and political sciences. He authored over 20 articles, one book as co-author and 30 book chapters. sebastian\_thomas2000@yahoo.com

**Luminița Ionescu** is a scientific researcher at RIQL, NIER, RA. Her main research interests are family and disabled persons. She authored two specialty studies published in two collective volumes. lumionescu1@gmail.com

**Monica Marin** is a second degree scientific researcher at RIQL, NIER, RA as of 2008. She obtained a PhD in Sociology in 2015. She participated in over 40 research projects on various topics and published over 50 scientific papers (articles, books, research reports of public interest). She authored the volume *Absorbția fondurilor europene pentru comunele din România: rolul capacității administrative* (2015) [*Absorption of European funds for Romania's communes: the role of the administrative capacity*] for which she received the “Dimitrie Gusti” Award of the RA. Her main research interests are public management, European funds, poverty and social inclusion, local development. monicatoba@hotmail.com

**Adina Mihăilescu** is a second degree scientific researcher at RIQL, NIER, RA. She is a graduate of the Academy of Economic Studies and is a doctor in economy as of the year 2000. She published 7 books as author, 37 books as co-author and author of some chapters and authored 42 articles. Fields of interest are living standard, incomes, consumption and consumption basket corresponding to the minimum level for decent living and subsistence and social policies. adina.mihailescu@yahoo.com

**Daniel Popa** is a graduate of political sciences and holds a master's degree in European policies. Fields of interest are economic and social cohesion policy in the European Union, the social policy component. Currently, he is a doctoral student in sociology within the School of Advanced Studies of the Romanian Academy, with a doctoral thesis focused on the way in which non-reimbursable financings influenced the evolution of social economy entities from Romania. For the last 14 years, he participated to the implementation of the operational programs financed by the European Social Fund in Romania as responsible for evaluation and selection of projects. [iondanielpopa@iccv.ro](mailto:iondanielpopa@iccv.ro)

**Mihnea Preotesi** is a second degree scientific researcher at RIQL, NIER, RA. His topics of interest are poverty, vulnerable groups (Roma, persons in precarious employment), social development, and social equity. He authored over 25 articles in academic journals, coordinated a collective volume and co-authored over 35 books, and is author or co-author of over 25 research reports. He participated as coordinator and researcher in over 35 research projects regarding the topic of poverty, vulnerable groups, social development, and benefits and social services' analysis. [mihnea@iccv.ro](mailto:mihnea@iccv.ro)

**Lucian Rotariu** is a doctor in sociology and associated lecturer within the Faculty of Sociology and Social Assistance, University of Bucharest. His fields of interest are represented by deviance sociology, law sociology, penology, probation, criminology, victimology, social policies, fundamental rights and liberties. He published 2 books as author, one as co-author, 4 chapters, and 8 scientific articles. [rotariu\\_stefan\\_lucian@yahoo.com](mailto:rotariu_stefan_lucian@yahoo.com)

**Mariana Stanciu** is a doctor in economy and a first degree scientific researcher at RIQL, NIER, RA. Fields of interest are living standard, consumption models, poverty phenomenon, social assistance and insurances, health care services, urban development, population's energy consumption, social protection, ecologic fingerprint. She published 7 books as coordinator, 6 as author, 12 as co-author and over 70 articles in academic journals. [mariana3stanciu@gmail.com](mailto:mariana3stanciu@gmail.com)

**Manuela Sofia Stănculescu** is a first degree scientific researcher at RIQL, NIER, RA as of 1994, and holds a PhD in Sociology as of 2006. She worked as national and international consultant in over 100 research projects on various topics and published over 100 scientific works (articles, books, research reports of public interest). She coordinated over 20 scientific papers. Her research interests are poverty and social inclusion, development by innovative solutions, child's rights protection, and local development. [manuelasofia.stanculescu@gmail.com](mailto:manuelasofia.stanculescu@gmail.com)

**Sebastian Țoc** is a third degree scientific researcher at the RIQL, and an assistant professor at the SNSPA, Romania. He obtained his Ph.D. degree in sociology at the SNSPA in 2016. He published one book and approximately 20 scientific articles in peer review journals and chapters in collective volumes. His research interests include equality of educational opportunities, social inclusion, social policy, and quality of life. [sebastian.toc@iccv.ro](mailto:sebastian.toc@iccv.ro)

**Bogdan Voicu** is a first degree scientific researcher at RIQL of the RA, and a university professor of Sociology at Lucian Blaga University in Sibiu. He frequently publishes academic papers in Romanian and international academic

journals, being interested mainly in social change and development, sociology of social values, international migration, sociology of education, and social policies. His publications include more than 50 articles in academic journals, 3 authored books, 6 edited books, 50 book chapters, and more than 60 research reports. Updated details can be retrieved from his web page: <http://web.bogdanvoicu.ro.bogdan@iccv.ro>

**Cătălin Zamfir** is a sociologist, academician, university professor, first degree scientific researcher and Director of the Research Institute for Quality of Life as of 1990. He was Minister of Labor and Social Protection (1990–1991), Professor with the University of Bucharest (1990–2008), Dean of the Faculty of Sociology, technical director of the National Anti-Poverty and Social Inclusion Promotion Commission (2001–2004), and Counselor of State on Social Issue to the Prime Minister (2001–2004). He is a member of specialized commissions of CoE, EU, UNDP, and UNICEF. He has rebuilt the Romanian Sociologists Association in 1990, and he was the Chair for a long period. He is founding member and director of some specialized journals: “Sociologie Românească” [Romanian Sociology] (the journal of the Romanian Sociologists Association) 1990–2019; “Calitatea Vieții” [Quality of Life] (RIQL, RA), as of 1990; “Cercetări Sociale” [Social Researches] (1998–2003), the online magazine “România Socială”, [Social Romania] 2016, “Biblioteca virtuală de sociologie”, [the Virtual Sociology Library] 2015. In 1990, he contributed to the relaunch of sociology in Romania. He has original scientific contributions in the following fields: quality of life (one of the main concerns already in the seventies), the theory of social systems, social policies, designed social development, complementarity in sociology, irreducible uncertainty theory. Moreover, other concerns are social issues like poverty, the social-economic situation of Roma, and of children. He published 19 books as author; coordinated 23 volumes, a book translated abroad, co-authored eight books, and 20 works published abroad. He coordinated *Dicționar de sociologie* [Dictionary of Sociology] (1998) and *Enciclopedia dezvoltării sociale* [Encyclopedia of Social Development] (2007), and has 95 studies published in specialized journals, over 100 articles in journals. He holds 6 titles of Doctor Honoris Causa (West University of Timișoara, University of Oradea, Andrei Șaguna University of Constanța, University of Craiova, Constantin Brâncuși University of Târgu Jiu, and University of Petroșani). [catalin.basarab@gmail.com](mailto:catalin.basarab@gmail.com)



## LISTĂ DE ABREVIERI

ANOFM	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
ANPDC	Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului
ANPDCA	Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție
ANR	Agenția Națională pentru Romi
AR	Academia Română
ARS	Asociație Română de Sociologie
ASS	Asigurări sociale de stat
BIRD	Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ( <i>International Bank for Reconstruction and Development</i> )
BM	Banca Mondială ( <i>World Bank</i> )
CARP	Casele de Ajutor Reciproc ale Pensionarilor
CARS	Casele de Ajutor Reciproc ale Salariaților
CASPIS	Comisia națională Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale
CE	Comisia Europeană
CJRAE	Centrul Județean de Resurse și Asistență Educațională
CNPC	Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului
CoE	Consiliul Europei ( <i>Council of Europe</i> )
CS	Cercetător științific
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DGASPC	Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului
DPC	Departamentul pentru Protecția Copilului
ECE	Europa Centrală și de Est
ERRC	<i>European Roma Rights Centre</i>
EUROSTAT	<i>European Statistical Office</i>
FCN	Fundația Copiii Noștri
FDSN	Frontul Democrat al Salvării Naționale
FMI	Fondul Monetar de Investiții
FSN	Frontul Salvării Naționale
HG	Hotărâre de Guvern
ICCV	Institutul de Cercetare a Calității Vieții
INCE	Institutul Național de Cercetări Economice
INS	Institutul Național de Statistică
INSP	Institutul Național de Sănătate Publică
ISPMN	Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MEN	Ministerul Educației Naționale

MJ	Ministerul Justiției
MMFPS	Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale
MS	Ministerul Sănătății
NEETS	Schema de Garanție pentru Tineri
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG	Organizație nonguvernamentală
ONU	Organizația Națiunilor Unite ( <i>United Nations</i> )
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa ( <i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i> )
OUG	Ordonanță de urgență
PDL	Partidul Democrat Liberal
PDSR	Partidul Democrației Sociale din România
PHARE	Program de finanțare al Comisiei Europene
PIB	Produsul intern brut
PNAinc	Planului Național Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare ( <i>United Nations Development Programme</i> )
POAD	Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate
POCU	Programul Operațional Capital Uman
POSDRU	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
PSD	Partidul Social Democrat
RIQL	Research Institute for Quality of Life
SCOSAAR	Școala de Studii Avansate a Academiei Române
SILC	<i>Social Indicators and Living Conditions</i>
SMURD	Serviciul Mobil de Urgență, Reanimare și Descarcerare
SPAS	Serviciile Publice de Asistență Socială
SUA	Statele Unite ale Americii ( <i>United States of America</i> )
UBI	<i>Universal basic income</i>
UE	Uniunea Europeană
UNDP	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
UNESCO	Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură ( <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> )
UNICEF	Fondul Internațional pentru Urgențe ale Copiilor al Națiunilor Unite ( <i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> )
USL	Uniunea Social Liberală
VMG	Venitul minim garantat
VMI	Venitul minim de incluziune



## CUVÂNT-ÎNAINTE

Volumul de față apare ca efort de analiză academică a procesului sinuos și contradictoriu al schimbărilor structurale și al reformelor sectoriale din România postdecembristă la nivel de politici sociale publice. Autorii volumului, cercetători ai ICCV–Academia Română, au surprins momente ale dinamicii strategiilor de dezvoltare guvernamentale în tranziție, cu impact direct asupra calității vieții. Studiile de autor se subscriu unei tematici comune centrată pe obiective majore ale politicilor bunăstării individuale și colective, dar și pe necesitatea unor măsuri active de suport pentru grupuri vulnerabile. Ele reflectă preocupări în timp ale cercetătorilor ICCV centrate pe tendințele politicilor publice, de incluziune și asistență socială. Evaluarea strategiilor guvernamentale urmărește impactul politicilor sociale asupra unor categorii vulnerabile cu risc crescut de marginalizare (copii săraci, vârstnici dependenți de ajutor, tineri fără loc de muncă, romii fără ocupație, familii monoparentale etc). Autorii identifică tipuri concrete de risc raportate la profilul beneficiarilor și abordarea lor în politicile publice, în funcție de orientările politice ale guvernanților. S-a luat în calcul, acolo unde a fost posibil, un orizont de timp pe termen lung (30 de ani), dar și unul pe termen scurt, pentru evidențierea profilurilor politicilor sociale proprii guvernelor postdecembriste. Gradual, studiile din volum fac o trecere în revistă a modelelor de bunăstare în tranziția românească, comparativ cu state membre ale UE. Se evidențiază opțiunile și politicile sociale de răspuns la problemele sociale generatoare de marginalizare și excluziune în România postdecembristă.

Analiza schimbărilor sociale ale tranziției urmează o cale de la deziderat la realitatea socială cu o deschidere către cerința unei viziuni coerent integrate a politicilor sociale, atât a celor sectoriale cât și a celor la nivel național. Nevoia de integrare a politicilor sociale sectoriale într-un sistem unitar, ca răspuns direct la complexitatea problemelor sociale și umane, derivă din însăși asigurarea condițiilor necesare creșterii calității vieții prin bunăstare individuală și colectivă.

De la început se pledează pentru un program coerent de măsuri active de incluziune socială, ca temă majoră, organizatoare a întregului pachet de **politici sociale**. În acest context, politicile de **asistență socială** dețin un loc privilegiat în politicile sectoriale, alături de educație, sănătate, locuire, ocupare, egalitate de șanse etc. Preocuparea pentru prevenirea și reducerea marginalizării și excluziunii sociale devine un instrument important al **culturii solidarității sociale**. Se introduce astfel în prim plan conceptul de **grupuri sociale vulnerabile** expuse unor **multiple riscuri generate de societățile moderne**.

Ultimele decenii au adus o temă centrală a politicilor sociale: **incluziunea socială ca răspuns la multiplele riscuri de excluziune**. Este o lărgire a viziunii politice de la centrarea aproape exclusiv pe sărăcia economică (lipsă de venituri), la forme noi de excluziune și marginalizare prin: **inegalitate socială și injustiție**

**socială, încălcarea drepturilor omului nu numai în practica cotidiană, dar și în sistemul juridic și politic.**

În societatea românească, distribuția riscurilor este tot mai dezechilibrată. Se observă o cumulare masivă a lor la un singur pol, fapt ce accentuează efectele dure, nedorite ale in justiției sociale. Ultimile date pe justiție socială, analiză comparativă a țărilor UE, indică pentru România **o prăpastie între săraci și bogați** care se adâncește continuu. Astfel *Raportul de evaluare de țară 2017*<sup>1</sup> arată că: „Sărăcia este în scădere, dar persistă inegalități mari în materie de venituri. România are unul dintre **cele mai ridicate niveluri de inegalitate a veniturilor din UE și această inegalitate este în creștere**, partial din cauza reducerii efectelor de redistribuire ale sistemului fiscal și de transferuri”.

Cele 16 studii incluse în volum furnizează o imagine comprehensivă a felului în care s-a transformat profilul politicilor sociale în perioada postcomunistă. Primele patru studii dau o viziune generală a direcției în care a evoluat statul bunăstării în România, punând în evidență noile provocări cărora politicile sociale trebuie să le facă față în perioada postmodernă. Se evidențiază și răspunsul pe care modelul de furnizare al bunăstării l-a adoptat în fața acestor provocări. Este analizat atât profilul acestui model, așa cum este el reflectat în tipul de cheltuieli publice făcute de România în tranziție cât și modul de transpunere a măsurilor de politici incluse în programele sociale de guvernare.

Autorii volumului analizează problemele complexe ale sărăciei și a efectelor pe care transferurile sociale le au asupra creșterii riscului de sărăcie. Sunt semnalate și posibilități de ieșire din sărăcie și marginalizare. Analizele se focalizează pe măsurarea sărăciei prin metoda normativă și pe inechitățile produse de modelul de redistribuire al resurselor în societate ca factor de amplificare a sărăciei. Referitor la grupurile vulnerabile, studiile se opresc, în mod deosebit, asupra copiilor, familiilor monoparentale, vârstnicilor și minorității rome cu risc major de excluziune. Analiza politicilor cu deschidere largă/adresare universală este prezentă în volum prin politici de parenting, politici destinate victimelor actelor de violență și prin programele de economie socială, ca nou model de abordare și combatere a vulnerabilității sociale și economice. Volumul se încheie cu o sinteză a politicilor sociale în tranziție și cu o deschidere spre un model de dezvoltare durabilă a unei Românii moderne care să prevină și să elimine riscurile excluziunii și marginalizării sociale.

Coordonatorii  
*Elena Zamfir*  
*Mălina Voicu*  
*Simona Maria Stănescu*

---

<sup>1</sup> *Raportul de țară al României din 2017* – Document de lucru al Serviciilor Comisiei Europene care însoțește documentul de Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca central Europeană și Eurogrup, Bruxelles 22.02.2017, p. 5.

## FOREWORD

The present volume emerges as an academic analysis effort about the sinuous and contradictory process of structural changes and sectoral reforms in post-December Romania at the level of the public social policies. The authors of the volume, researchers of the Research Institute for Quality of Life (IQLR) – Romanian Academy, have captured moments of the dynamics in governmental development strategies during transition with direct impact on the quality of life. The author studies are circumscribed to a common topic focused on major objectives of the individual and collective welfare, but also on the necessity for some active support measures for vulnerable groups. They reflect the concerns of the RIQL focused on the trends of public policies regarding inclusion and social assistance. The evaluation of the governmental strategies pursues the impact of social policies on some vulnerable categories with higher marginalization risks (poor children, elderly dependent on help, jobless youths, unemployed Roma, single-parent families, etc.). The authors identify concrete types of risk related to the profile of the beneficiaries along with their approach to public policies, depending on the political orientation of the governmental representatives. Whenever possible, a long-term time horizon was taken into account (30 years), but also a short-term one, for highlighting the social policies' profiles specific to post-December governance. Gradually, the studies in this volume review the welfare models during the Romanian transition, as compared with EU member-states. The social options and policies for mitigating social issues generating marginalization and exclusion in post-December Romania are highlighted.

The analysis of transition's social changes follow the path from desiderate to social reality by being open to the demand of a coherent integrated vision of the social policies, for both sectoral and national level ones. The need for integrating sectoral social policies within a unitary system as direct reply to the complexity of social and human issues derives from ensuring the necessary conditions for increasing quality of life by individual and collective welfare.

A coherent program of active measures for social inclusion as major theme, organizing the entire **social policies** package is advocated right from the beginning. In this context, the **social assistance** policies take a privileged place within sectoral policies, next to education, health care, housing, employment, equality of chances, etc. The concern for preventing and diminishing marginalization and social exclusion turns into an important device of the **social solidarity culture**. Thus, is brought into spotlight the concept of *vulnerable social groups* exposed to some *multiple risks generated by modern societies*.

The last decades brought as core theme of social policies the **social inclusion as mitigation to multiple exclusion risks**. This is a widening of the political vision from focusing almost exclusively on economic poverty (lack of incomes) to

new forms of exclusion and marginalization by **social inequality and social injustice, human rights' infringement not only in daily practice but also in the legal and political system.**

Within the Romanian society, the distribution of risks is increasingly imbalanced. Their massive accumulation at one pole is noticeable, a fact emphasizing the harsh, unwanted effects of social injustice. The last data regarding social justice, based on a comparative analysis of EU countries indicate for Romania **a gap between the poor and the rich**, which continues to deepen. Thus, the Country Assessment Report 2017<sup>1</sup> shows that: "Poverty is on decrease, but high inequalities persist in matters of income. Romania has one of the **highest levels of income inequalities within the EU, and this inequality is on increase**, partially due to diminished effects of the fiscal and transfers' system redistribution."

The 16 studies included in the volume provide for a comprehensive image of the way in which the profile of social policies changed over the post-communist period. The first four studies impress the general vision about the direction in which the welfare state developed in Romania, by highlighting the new challenges that social policies must mitigate during the post-modern period. Moreover, the answer given by the welfare provision model when faced with these challenges is highlighted. Both the profile of the model as reflected by the types of public expenditures made by Romania during transition, and the way of transposing the measures in policies included in social governance programs are analyzed.

The authors of the volume analyze the complex issues of poverty and the effects of social transfers on increased risk of poverty as well. The possibilities of escaping poverty and marginalization are pointed out, as well. The analyses are focused on measuring poverty based on the normative method and on the inequities generated by the resources' redistribution model within the society, as a factor of amplifying poverty. As regards vulnerable groups, the studies insist in particular on children, single-parent families, the elderly, and Roma minorities with major risk of exclusion. The analysis of the policies with wide openness is present in the volume based on parenting policies, policies addressed to victims of violence, and by social economy programs, as a new model for approaching and fighting social and economic vulnerability. The volume concludes with a synthesis on social policies during transition, and an opening as regards a model of sustainable development model for a modern Romania that prevents and eliminates the risks of exclusion and social marginalization.

The coordinators

*Elena Zamfir*

*Mălina Voicu*

*Simona Maria Stănescu*

---

<sup>1</sup> Country Report Romania 2017 – Working Paper of the European Commission Services, accompanying the Communication of the Commission to the European Parliament, Council, Central European Bank and Eurogroup, p. 5.

## 1. SPRE O POLITICĂ SOCIALĂ INTEGRATĂ ÎN ROMÂNIA POSTDECEMBRISTĂ: ÎNTRE ASPIRAȚIE ȘI REALITATE<sup>1</sup>

Elena Zamfir

### Scurtă introducere

Analiza de față subliniază noile tendințe din politicile sociale publice de prevenire a riscurilor de marginalizare pentru grupuri și persoane vulnerabile, concomitent cu formarea unei responsabilități sociale/comunitare. Pe fundalul unor teorii ale interdependenței și complexității nevoilor umane, ale creșterii riscurilor sociale și umane, noile orientări de politici sunt chemate să acopere probleme majore ale cerințelor de dezvoltare și integrare normală în comunitate a membrilor ei.

Se evidențiază principiile politice și ideologice necesare promovării unor politici sociale publice active, de tip integrat, cerute de creșterea calității vieții.

După Revoluție, gravele probleme ale dezechilibrelor economice, rămănerile în urmă ale economiei românești față de țările occidentale au fost soluționate, în principal, nu printr-un program coerent de dezvoltare social-economică, ci prin multiple structurări și restructurări economice grăbite, cu importante costuri sociale și umane. A fost evident un proces constant de sacrificare a domeniului social. Inițial, costurile sociale și umane mari ale tranziției nu au fost estimate la dimensiunea lor reală. Decidenții politici au ignorat că acestea sunt parte majoră integrată a schimbărilor necesare creșterii calității vieții.

Analiza celor 30 de ani de tranziție scoate în evidență un profil distinct al politicilor sociale în România în contextul „modelelor de țară alese”.

Se accentuează o nouă deplasare de la politici strict limitate antisărăcie la cele de incluziune și justiție socială, egalitate de șanse și oportunități egale, tot mai prezente la nivel european. Acestea se centrează pe răspunsuri la **profilul integrat și complex diferențiat al nevoilor umane și la necesitățile/obiectivele unui program de dezvoltare socială sustenabilă**. De remarcat că noile tendințe în politicile sociale sunt însoțite de preocupări majore de dezvoltare și rafinare a metodologiei de măsurare prin indicatori ai proceselor sociale privind sursele și gradul de sărăcie, pragul și riscurile ei, excluziunea și factorii ei, polarizarea socială și impactul ei în veniturile populației, egalitatea de șanse și eliminarea discriminării, accesul la justiție socială în sfera educației, sănătății, locuirii,

---

<sup>1</sup> Acest material a fost publicat selectiv în limba engleză în *Revista de Cercetare și Intervenție Socială*, nr. 67/2019, pp. 21–36 ”Towards an Integrated Social Policy in Post-December Romania: Between Aspiration and Reality”, și în *Revista Calitatea Vieții* nr.4/2019, pp. 315–335 ”International context of configuring integrated social policies: terminological clarifications and measurement possibilities”.

securității, asistenței și protecției sociale etc. Astfel, politicile antisărăcie, centrate strict pe venituri, sunt completate treptat de dimensiuni noi ale proceselor de incluziune socială, coeziune și justiție socială etc.

În ultimii ani, tot mai frecvent în Europa, o nouă tendință de dezvoltare socială accentuează necesitatea unor obiective majore pentru un program de creștere economică în acord cu cerințele sociale și umane. Se vor depăși astfel acele etape ale *„evoluției economice în sine”*, fără a ține seama de *„prezența omului”*. De aceea, poate, noua orientare a UE pentru dezvoltare economică sustenabilă este centrată pe *„o creștere economică incluzivă socială”*. Ca atare, tendințele noi din politicile publice iau în calcul și o sferă largă a factorilor sociali noneconomici, proprii profilului multidimensional al calității vieții și dezvoltării umane.

În fapt, toate teoriile socioumane, psihologice, economice și politice referitoare la dezvoltarea umană și creșterea calității vieții susțin necesitatea soluționării problemelor sociale, nu prin fragmentarea și izolarea lor, ci, în interdependența lor crescândă. Piramida ierarhiei nevoilor a lui A. Maslow evidențiază relațiile de interacțiune ale necesităților umane în funcție de importanța pe care o au pentru echilibrul și satisfacția individului cu viața (Zamfir, E. 1977: 78–88; Zamfir, E. 1989; Zamfir, E. și Magino, F. 2013).

Condiționarea multiplă a bunăstării individuale și colective de factori sociali, atât economici, cât și noneconomici, au stimulat dezvoltarea unor indicatori agregați–compuși, centrați pe specificul calității vieții. Armonizarea teoriilor psihosociologice, economice și politice privind calitatea vieții cu o nouă bază statistică largă de date (indicatori sintetici, globali) deschide reale posibilități de corelare a politicilor sociale sectoriale la nivel global, chiar din momentul proiectării lor.

### **Incursiune în politicile sociale postdecembriste. Contextul socioeconomic, politic și cultural**

În România postdecembristă se evidențiază un punct critic al politicilor sociale publice în chiar momentul lor de început: **inexistența unei diagnoze clare a nevoii de suport social** (asistență, protecție și dezvoltare socială), centrată pe tipuri de beneficiari și pe profilul nevoilor. O consecință imediată a acestui fapt: **incapacitatea stabilirii corecte a priorităților în sistemul politicilor publice și evaluării la timp a costurilor sociale ale tranziției**. S-a adăugat apoi și un **deficit major de orientare în elaborarea unei strategii adecvate contextului românesc** de trecere de la o economie planificată la una liberă de piață. Obiectivele unui program coerent de reforme structurale propriu tranziției nu s-au regăsit în **politici publice unitare, activ centrate pe dezvoltare socială durabilă**. **Dezvoltarea economică „cu orice preț”** a fost singura și constant pusă pe primul loc. Cu un statut prioritar al domeniului economic, aceasta s-a făcut chiar cu prețul ignorării/sacrificării bunăstării sociale și individuale. În acest context, în domeniul social au apărut decizii ad-hoc, luate în urgențe, deseori sub presiunea manifestărilor/evenimentelor de stradă în desfășurare. Deși la început s-a investit

mai mult în finanțarea serviciilor sociale fundamentale (educație, sănătate, locuire), ca reacție la „greaua moștenire” a regimului comunist, politicile de dezvoltare postdecembriste s-au depărtat treptat de recuperarea „victimelor sociale” ale vechiului regim (Zamfir, C., 1990; Zamfir, E. și Zamfir, C., coord., 1995; Pasti, V., 1995; Zamfir, E., 1997; Zamfir, C., coord., 1999; Voicu, M., 2001; Vlăsceanu, L., 2001; Pop, L. M., coord., 2002; Pop, L. M., 2003; Cace, S., 2004; Voicu, B., 2005; Pasti, V., 2006; Cace, S., 2006; Zamfir, C. și Stănescu, S., coord., 2007; Mărginean, I. și Precupețu, I., 2010; Zamfir, E., 2012 a; Zamfir, E. 2012 b, Mărginean, I., coord., 2013).

Nu a existat un proiect coerent structurat și sustenabil de reforme sociale adecvat condițiilor de dezvoltare de țară care să propună un model potrivit pentru viitorul României.

Or, în condițiile de limitare severă a resurselor financiare și umane o prioritizare corectă a nevoilor era extrem de importantă **pentru măsuri active de reducere și prevenție a noilor riscuri sociale pentru persoane și grupuri vulnerabile.**

În contextul dificultăților socioeconomice și politice ale României postdecembriste, sociologii, chiar de la început, au estimat gravitatea problemelor sociale proprii unei tranziții dificile și impredictibile (Zamfir, C. 1990; Zamfir, E. și Zamfir, C., coord., 1995; Pasti, V. 1995; Zamfir, E. 1997; Zamfir, C. coord., 1999; Voicu, M. 2001; Vlăsceanu, L. 2001; Pop, L. M., coord., 2002; Pop, L. M. 2003; Cace, S. 2004; Voicu, B. 2005; Pasti, V. 2006; Cace, S. 2006; Zamfir, C. și Stănescu, S., coord., 2007; Mărginean, I. și Precupețu, I. 2010; Zamfir, E. 2012 a; Zamfir, E. 2012 b, Mărginean, I., coord., 2013). Se știa atunci momentul trecerii de la socialism la o societate occidentală de tip capitalist. Nu se cunoștea însă cu exactitate cum se va face aceasta. Cât timp va dura și cu ce costuri sociale și umane se va realiza schimbarea. Dar, în mod sigur, atunci se dorea o formă de societate capitalistă cu „față umană”. A fost greu de realizat. A rămas doar o aspirație/dorință pentru români. Cu atât mai mult nu se putea imagina atunci unde vom ajunge după 30 de ani. Și, de fapt, nici acum, deși nu se mai vorbește de tranziție, nu știm precis dacă s-a încheiat sau nu procesul nebulos, contradictoriu al tranziției.

Prima perioadă a tranziției s-a confruntat brutal cu riscurile moderne ale unei economii de piață occidentale pe fundalul unei economii șubrezite de un centralism excesiv— autoritar, moștenire a trecutului comunist. La aceasta s-a adăugat și fragilitatea unei democrații confuze, neconsolidate, extrem de gălăgioasă, specifică începutului. Se preconiza atunci că populația va suferi un puternic șoc social. Se întrevedeau grave și multiple probleme sociale noi, supraadăugate la cele provenite din regimul socialist. Erau șanse mici de a le găsi soluții la timp. Largi segmente din populație erau amenințate de sărăcire rapidă și de extinderea ei masivă, dublată de riscul/șocul marginalizării sociale. De aceea, poate, sociologii au accentuat atunci obligativitatea/necesitatea unui răspuns ferm în planul unor **„terapii sociale forte”**, pe măsura șocului trecerii la o nouă formă socială (societatea capitalistă — occidentală). Totodată, ei au subliniat rolul unor politici sociale active și sustenabile. Din păcate, acest obiectiv prioritar al unor **politici sociale „agresive” de tip suportiv** pentru grupuri și persoane vulnerabile, propus de sociologi chiar de la

început, a fost prea puțin luat în calcul de decidenții politici ai timpului. În fapt, strategiile de **politici sociale postdecembriste**, prin obiectivele lor de început, **au acoperit doar parțial nevoile** care se multiplicau rapid pentru largi categorii sociale, pentru grupuri mari și chiar pentru comunități întregi. Astfel, primele intervenții de sprijin adresate celor vulnerabili, chiar dacă au vizat forme majore ale unor riscuri noi (șomajul și recunoașterea lui oficială, sărăcirea unor grupuri sociale mari, copii instituționalizați, copii ai străzii, marginalizarea comunităților de romi) nu au avut capacitatea de a oferi soluții active, sustenabile la gravitatea acestor probleme.

În fapt, **pregătirea condițiilor de aderare ale României la structurile europene** a captat, **în prima parte a tranziției**, toată atenția decidenților politici și a actorilor sociali. Creșterea economică, în orice condiții, a primat în raport de „Binele uman”.

La rândul lor, standardele europene ale bunăstării, ca repere permanente, presau în fixarea politicilor sociale sectoriale. Astfel, în procesul pregătirii condițiilor de aderare la UE, România a dat la început întâietate grupurilor sociale celor mai defavorizate (copii instituționalizați, tineri delincvenți, copii străzii, romii foarte săraci). S-au ignorat însă alte categorii mari de risc (vârstnicii, șomerii, familiile cu mulți copii, ocuparea tinerilor pe piața muncii prin joburi atractive etc). Cumularea problemelor dificile din trecut cu cele noi apărute au dus treptat la adâncirea în sărăcie severă a unor mari grupuri de indivizi și chiar comunități. Deși s-a dorit de la început un „**capitalism cu fața umană**” și evitarea „**unui capitalism sălbatic**”, România nu a putut să se înscrie în cerințele acestui tipar.

**În partea a doua**, după aderare la UE, România s-a centrat **pe schimbări administrativ-instituționale și legislative** care să o apropie de **standardele europene moderne ale bunăstării**. Tot mai frecvent în statisticile UE și cele naționale apar **indicatori obiectivi, dar și subiectivi ai calității vieții**, etalon de comparare pentru țările membre. Aceștia măsoară atât riscurile sărăcirii și excluziunii sociale, dar și gradul de satisfacție cu viața (fericirea).

După 2000, programele antisărăcie și incluziunii sociale apar ca prioritare în strategiile de dezvoltare de țară. Din păcate, ele sunt afișate mai mult ca intenții declarative ale politicilor sociale publice, fără a se regăsi însă în planul unor măsuri active de susținere a unui proiect/model structurat de țară.

### **Contextul internațional în prefigurarea politicilor sociale integrate: precizări terminologice și posibilități de măsurare**

O schimbare de paradigmă în evaluarea politicilor sociale se conturează în Europa după anii '80: de la politici antisărăcie la politici de incluziune și justiție socială. În anii '70, politicile sociale aveau ca obiectiv central programe de creare a bunăstării economice, centrate pe creștere economică, pe combaterea și eradicarea/reducerea sărăciei. Accentul era pus în principal pe venituri. Între 1975 și 1976 se desfășoară programul Poverty 1. Între 1985 și 1988 se desfășoară programul Poverty 2. După 1990 – programul Poverty 3 face trecerea către politicile de incluziune socială prin conștientizarea aspectelor multidimensionale



ale sărăciei, privite în dinamica lor (Zamfir, C., coord., 1995; Zamfir, C. 1999; Zamfir, E. și Zamfir, C., coord., 1993; Neculau, A., coord., 1996; Zamfir, E., coord., 2001; Zamfir, E., Preda, M., Dan, A. 2005). (Zamfir, C., coord., 1995; Zamfir, C., 1999; Zamfir, E. și Zamfir, C., coord., 1993; Neculau, A., coord., 1996; Zamfir, E. coord., 2001; Zamfir, E., Preda, M., Dan, A. 2005).

Este evidentă aici o deplasare către **Programe de suport social mai complexe**, centrate pe o largă gamă de nevoi, rezultate al unor politici sectoriale de tip integrat. S-au creat și dezvoltat rapid noi indicatori sociali, proprii **procesului de incluziune socială**. Acest Program a apărut însă relativ târziu în politicile sociale europene. În principal, apariția lui s-a datorat eșecului programelor **de eradicare a sărăciei** promovate de statele europene, dar și cele ale Americii. Iluzia că sărăcia poate fi eliminată total doar prin creștere economică, prin mărirea veniturilor monetare s-a destrămat rapid. De aceea, după anii '80 accentuarea politicilor de incluziune pe agenda UE devine un obiectiv central al investiției fondurilor europene în **reducerea și prevenirea riscurilor excluziunii sociale, inclusiv a sărăciei**. Interesant că în 2006, în prezentarea cărții lui J. Rifkin „*Visul European. Despre cum, pe tăcute, Europa va pune în umbră «visul american»*”, Romano Prodi, fost Președinte al CE, preciza că: „Părinții fondatori ai SUA au creat în urmă cu mai bine de 200 de ani un vis ce avea să transforme toată lumea. Astăzi visul începe să se destrame. O treime dintre americani consideră că sunt plătiți insuficient și se simt nesiguri în privința unei vieți mai bune. Ei afirmă că nu mai cred în visul american”. **Un alt vis – cel european** – a captat atenția întregii lumi. Din perspectiva lui Rifkin, spune R. Prodi, UE este **primul organism postmodern de guvernământ, o îmbinare de naționalism și spirit comunitar**. Dacă mentalitatea cetățeanului american a rămas în parte cea din vremea frontierelor, profund egocentrică, europeanul a învățat lecția propriului trecut. **Visul european** reprezintă analiza unei alternative ... Jeremy Rifkin a scris o carte despre noul vis european care surprinde până în cele mai mici detalii **marele experiment** (sublinierea noastră) ce are loc în Europa și importanța acestuia pentru o societate în curs de globalizare (Romano Prodi în prezentarea lucrării lui Rifkin, Jeremy, 2006).

În anii '90, procesele de incluziune versus excluziune apar ca fiind **părți principale obligatorii (mainstreaming)** ale politicilor publice și proceselor de reformă socială. După tratatul de la Maastricht (Tratatul privind UE), semnat de CoE în 7 februarie 1992 la Maastricht, în urma negocierilor din decembrie 1991, s-au pus bazele unor schimbări profunde pentru condițiile cooperării în UE și a programelor de dezvoltare comune. Tratatul de la Maastricht, considerat ca un element cheie în procesul de formare a UE, cel mai important pentru stabilirea obiectivelor de dezvoltare, a fost completat și modificat prin Tratatul de la Amsterdam (1999) și cel de la Nisa (2003). În acest context, **obiectivele procesului de incluziune socială** devin părți principale ale unor documente ale Parlamentului European și ale programelor de acțiune socială ale CE, atât pentru țările membre cât și pentru cele candidate. Nu este vorba aici doar de o simplă schimbare terminologică de la programe antisărăcie la cele de incluziune socială. În fapt, pornind de la aspectele multidimensionale și interconectate ale *sărăciei, de la dimensiunea, gravitatea și profunzimea ei*, programele politicilor de incluziune

socială accentuează importanța schimbărilor majore pentru persoane și grupuri dezavantajate prin cumulări graduale și sustenabile. Acestea, deși apar ca procese și etape distincte, sunt în fapt complementare și interdependente. Doar împreună pot asigura recuperarea beneficiarilor.

**Sărăcia**, raportată doar la venituri și creștere economică, oferea, mai degrabă, o **imagine** de etapă a situației beneficiarilor, *cu aspect mai mult static*. Ea evidențiază o stare de moment și nu un proces în schimbare (Raport Național Antisărăcie și Incluziune socială, 2002, Comisia națională Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPI); Zamfir, E. 2005; Zamfir, E. Zamfir, C., coord., 1995; Neculau, A., coord. 1996).

Terminologia inclusă în documentele programatice ale UE privind **incluziunea socială versus excluziune** a stârnit și numeroase discuții publice. S-a simțit atunci nevoia unor **precizări conceptuale** atât din perspectivă politică, cât și teoretică. Analisti, cercetători, politicieni s-au implicat direct în precizarea conținutului conceptelor de incluziune și excluziune socială, centrale în programele de dezvoltare de țară (Zamfir, E., Zamfir, C. 1995; Zamfir, C., coord., Edit. Expert, 1999; Zamfir, E., Preda M., Dan A., Raport preliminar pentru – Joint inclusion memorandum 2005; Cace, S. coord., 2006; Zamfir C., Stănescu, S., coord., 2007; Briciu, C., coord., 2010). A fost amuzant atunci, dar și greu a-i convinge pe guvernanții români, că termenul de **incluziune** poate fi extins și în domeniul socialului, dincolo de sfera lui strict matematică.

Politicile de tip integrat și-au găsit o puternică susținere atât în teoriile psihosociologice și antropologice clasice și moderne de factură structural-funcționalistă, în științele politice și în cele economice, cât și în teorii internaționale privind respectul și drepturile omului, în filosofia și tradiția franceză care promovau solidarizarea actorilor sociali și colectivizarea riscurilor etc. Asigurarea drepturilor sociale era dată prin asocierea tuturor indivizilor comunității la statutul de **cetățenie socială** (Vic George and Robert Page Editors, 1995; Vic George and Peter Taylor-Gooby – ed., 1996; Jeffrey Sachs, 2005). Teoria generală a sistemelor, depășind stricta cauzalitate clasică, pune în evidență legăturile multiple de tip structural și funcțional ce asigură un **echilibru dinamic sistemelor deschise**. Un astfel de sistem deschis, cu autoreglare, complex structurat, este și **sistemul social**. De aici și cerința normalității modelelor de politici sociale sectoriale ca părți complementare ale unui sistem ce tinde către o **dezvoltare echilibrată**. Pentru aceasta este însă nevoie de un organism de evaluare, monitorizare și control la nivel macrosocial a tuturor programelor de dezvoltare sectorială (Zamfir, 1975; Zamfir, E., 1973, p. 221–226; Rappaport, A. 1968; Piaget, J. 1968; Gurvitch, G. 1968; C. Levi-Strauss, 1958; Radcliffe-Brown, A. R. 1965; Malinowski, B. 1968; Zamfir, C., Stănescu, S., Briciu, C., coord., 2010; Stănescu, I., Zamfir, C., coord., 2015).

România, în procesul de aderare la UE, a trebuit să pregătească și să semneze (iunie 2005) la Bruxelles, prin Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Memorandumul Comun în domeniul Incluziunii Sociale (**Joint Inclusion Memorandum**). În urma acestui document cerut pentru toate statele candidate la UE, Guvernul României, prin Programul său de guvernare, și-a asumat un plan de măsuri

privind combaterea excluziunii sociale, a sărăciei prin politici active de susținere a incluziunii grupurilor vulnerabile. Pregătirea acestui document a avut la bază o largă dezbateră publică, cu actori sociali și organizații nonguvernamentale (ONG) și cu o participare activă a unor specialiști/cercetători universitari. Ca documente de analiză și cercetare academică semnificative pentru pregătirea aderării României la UE aș aminti doar câteva cu impact social crescut: Raportul Național Antisărăcie și Incluziune Socială, București, 2002 (contribuție în cadrul CASPIS); Politici Sociale pentru Familie și Copil în România, (Raport Național, Universitatea București, Institutul de Cercetări privind Calitatea Vieții, UNICEF, 2003). S-a solicitat atunci și unui grup de experți din mediul academic (pe care l-am coordonat) să pregătească un raport de țară referitor la formularea cerințelor și standardelor pentru incluziunea persoanelor și grupurilor sociale dezavantajate (Raport preliminar pentru *Joint Inclusion Memorandum* – coord. Zamfir, E., Preda, M. și Nicolae, D., 2003–2004).

După 2006, prin intrarea în vigoare a Memorandumului de Incluziune Socială, au fost elaborate acte normative și legislative care să susțină punerea în practică a angajamentelor asumate prin programul de incluziune socială. România, prin semnarea în anul 2005 cu UE–CE a tratatului comun de incluziune, și-a asumat o nouă abordare multidimensională, integratoare în elaborarea politicilor sociale sectoriale. În fapt, promovarea eficientă a incluziunii sociale impune acoperirea unor multiple și complexe nevoi ale omului prin programe și măsuri divers-specializate pe domenii distincte (ocupare și creșterea calității ocupării, educație, locuire, sănătate, protecție a copilului și familiei, egalitate de șanse și oportunități egale etc.). În acest context, proiectul propus de România în 2002 prin Programul CASPIS, Comisie controlată direct de Prim-ministru, în guvernul Adrian Năstase, a reprezentat un punct forte în politicile sociale publice ale tranziției. Programul s-a bazat pe efortul comun al instituțiilor, ministerelor implicate în decizii și măsuri privind reducerea sărăciei și eliminarea excluziunii sociale, dar și al actorilor sociali de la nivel național, regional și local. Se cerea astfel o cooperare directă a factorilor cheie, responsabili cu elaborarea și promovarea politicilor sociale. Proiectul, bine conceput din start, a avut un plan coerent și sistematic de măsuri pentru combaterea atât a sărăciei, dar și a riscurilor ei. El a susținut, pe baza unor norme juridice explicit formulate, necesitatea unui parteneriat serios al instituțiilor publice, al serviciilor de asistență socială locale și comunitare, al departamentelor, ministerelor de profil implicate în soluționarea nevoilor persoanelor și grupurilor vulnerabile. Prin **obligativitatea cooperării acelor ministere cu profil de asistență și protecție socială, a serviciilor sociale publice și comunitare, a actorilor sociali și a ONG – urilor din domeniul social, Comisia CASPIS a inițiat un program unitar structurat de măsuri pentru recuperarea și incluziunea grupurilor și persoanelor cu risc de marginalizare**. O diagnoză clară a problemelor sociale proprii grupurilor și persoanelor vulnerabile a stat la baza unor măsuri rapide de refacere a condițiilor lor de viață la un prag normal, decent. Politicile sociale sectoriale erau cooperante, convergente la nivel interministerial. Cooperarea și comunicarea interministerială și intradepartamentală a jucat un rol esențial în procesul de implementare a măsurilor din program.

Chiar din primii ani de funcționare a CASPIS, Programul său a adus beneficii majore pentru populația în dificultate. Din păcate, stoparea instituțională a programului, chiar în faza lui de finalizare (2006) a fost o reală pierdere pentru o strategie anti-sărăcie coerentă. Meritoriu, această strategie a fost dublată de un plan concret de măsuri active de refacere a autonomiei beneficiarilor. Din nefericire, prin trecerea acestei Comisii din subordinea Primului-ministru la Ministerul Muncii (în guvernul Tăriceanu) obiectivele lui s-au diluat mult și au fost treptat abandonate. Măsurile acestui Proiect, clar formulate inițial de Guvernul Năstase pentru fiecare partener guvernamental, au fost transferate și atribuite departamentelor, sectoarelor și serviciilor din cadrul Ministerului Muncii. S-au pierdut astfel legăturile de cooperare interministeriale, absolut necesare implementării unui pachet unitar de măsuri pentru acoperirea unui profil larg al nevoilor. Strategia propusă nu a mai avut forță de atracție pentru actorii sociali în susținerea unui parteneriat eficient public–privat prin participarea ONG–urilor, nici putere de convingere asupra diferitelor ministere de a coopera între ele. S-a oprit finalizarea lui, chiar pe „ultima sută de metri”. Astfel, faza implementării, așa cum a fost concepută inițial, a fost ratată. De aceea, poate, și măsurile implementate la nivel regional și comunitar au avut un impact ponderat în creșterea calității vieții. În planul schimbărilor reale, vizibile în starea beneficiarilor, rezultatele au fost mai scăzute decât cele scontate inițial (Raportul CASPIS, 2002). În fapt, **Programul CASPIS** a fost unul singular în politicile sociale postdecembriste. Din nefericire, și acest Program stopat aproape în faza lui de implementare, s-a adăugat la multe alte obiective ale politicilor sociale, frumos anunțate în programele de guvernare de început, dar frecvent uitate pe parcurs. Treptat, ele au fost chiar total abandonate de guvernanți.

În ultimii ani a crescut preocuparea CE pentru o viziune globală a politicilor sociale axate pe incluziune, coeziune, egalitate de șanse, justiție socială. Concomitent, s-a înregistrat un interes major și pentru perfecționarea/rafinarea bazelor de date statistice europene, privind formularea și respectarea unor metodologii comune pentru țările membre *în sondaje și în anchete sociale privind protecția și asistența socială. Crearea unor indicatori sociali noi pe incluziune, justiție socială, fericire, satisfacția cu viața etc.* au permis o mai bună și exactă analiză a problemelor sociale cu posibilități de comparare a politicilor sociale din țările membre UE. S-a stabilit astfel, pe baza aprobării șefilor de stat și de guverne în cadrul Consiliului European de la Laeken din 2001–decembrie, și la solicitarea Comitetului european pentru Protecție Socială, un prim set de indicatori statistici comuni pentru incluziune socială și politici anti-sărăcie. Bazele de date s-au perfecționat apoi treptat pe subgrupe de indicatori, metode deschise de coordonare și monitorizare a politicilor sociale și a rapoartelor centrate pe progresele de țară din statele membre. Un exemplu elocvent aici: o nouă sursă de date europene – **Social Indicators and living conditions (SILC)**, lansată în 2003 printr-un acord amiabil între European Statistical Office (EUROSTAT) și 6 state membre UE, la început (Austria, Belgia, Danemarca, Islanda, Luxemburg și Norvegia). Pentru o mai bună/largă comparabilitate a statelor europene în domeniul social s-a introdus în colectarea datelor, alături de venituri și condițiile de viață. Colectarea de date a avut și un temei juridic stipulat în Regulamentul CE nr. 1177/2003 al

Parlamentului European și al Consiliului. Colectarea acestor date a fost oficial lansată în 2004, în 15 state membre și s-a extins apoi, în 2005, în 25 țări UE. România s-a alăturat, în 2007, la baza de date EU-SILC (Alte țări membre au venit mai târziu decât România, unele în 2010, Serbia, 2013). Metodologia de culegere a datelor din EU-SILC se referă la o dimensiune atât transversală, cât și una longitudinală. Această nouă sursă de date statistice ajută la înregistrarea mai corectă a situației stării sociale, asistenței și protecției sociale, din țările UE care furnizează datele conform unor cerințe acceptate inițial. În plus, se poate asigura în sfera protecției și asistenței sociale o mai mare acuratețe în analiza comparativă a acestora. În baza de date SILC se include o metodologie clară de stabilire a venitului gospodăriilor disponibil prin însumarea tuturor veniturilor monetare primite din orice sursă de fiecare membru al gospodăriei și după deducerea impozitelor și a contribuțiilor sociale plătite pe o perioadă de referință de un an. Dincolo de precizările și de calculele tehnice foarte sofisticate privind metodologia bazei de date SILC, aceasta a făcut o deschidere către înțelegerea complexă a importanței tuturor veniturilor, dar și a rolului factorilor noneconomici, sociali în compararea situației țărilor UE. În prezent, în contextul strategiei Europa 2020, statisticile UE-SILC sunt importante surse de referință pentru comparabilitatea veniturilor și a condițiilor de viață pentru țările membre. Ele au un impact crescut în evaluarea și monitorizarea procesului de incluziune socială. De precizat că se are aici în vedere un **profil multidimensional al sărăciei privită în dinamica ei**. Aspectul integrat al datelor oferite de SILC rezultă din indicatori care combină rata riscului de sărăcie, rata lipsurilor materiale grave și procentajul persoanelor din gospodării cu o intensitate foarte scăzută a muncii.

În cadrul strategiei Europa 2020, un obiectiv comun al țărilor membre este cel privind incluziunea socială prin reducerea a cel puțin 20 de milioane de persoane pe ansamblu UE expuse riscului de sărăcie și excluziune socială comparativ cu anul 2008.

În strategiile antisărăcie, statisticile sociale, de regulă, înregistrează starea populației privind sărăcia și riscurile ei pentru populație, preponderent din punctul de vedere al veniturilor (sărăcia monetară și inegalitățile privind veniturile). Compararea standardului de viață a țărilor UE se bazează pe PIB pe cap de locuitor. Se știe că aceasta exprimă gradul de bogăție a unei țări în termeni monetari, dar spune foarte puțin despre aspectele distribuției veniturilor în interiorul unei țării. Mai mult, nu ne dă informații despre factorii nemonetari, sociali, cu semnificație majoră pentru caracterizarea/definirea profilului complex al calității vieții. În fapt, inegalitățile în distribuția veniturilor pot dezvolta mecanisme și stimulente pentru îmbunătățirea stării persoanelor prin diferite alte forme de perfecționare a lor, decât cele strict monetare. Ex: formarea de noi competențe prin inovație, prin centrare pe muncă și acces la noi performanțe personale etc.

Frecvent însă, inegalitățile la nivel de venituri sunt considerate ca fiind direct conectate cu sărăcia. În schimb, o politică echilibrată de incluziune socială, stabilă pe termen lung, trebuie să ia în calcul și rolul factorilor sociali-psihologici individuali, nonmonetari asupra tipurilor și mărimii inegalităților de venit. Pe scurt, aceștia trebuie să fie prezenți în politicile sociale antisărăcie și incluziune cu

funcția lor de diminuare a riscurilor ce provin din inegalități mari de venituri. Pe de o parte, în cadrul unor politici active de reducere treptată a inegalităților de venit se pot găsi, instrumente, forme nemonetare de estompere/diminuare a acestor inegalități prin mecanisme noi de a face față problemelor majore generatoare de marginalizare și excluziune. Acestea se referă la inovații în carieră, la formarea unor deprinderi/aptitudini serioase de muncă ce susțin o orientare activă spre o cultură a muncii, stimulente pentru centrarea intensă pe profesie, forme noi de educație cu impact pe lung termen asupra câștigurilor monetare etc..

De aceea, politicile pe incluziune, politicile pe justiție socială, pe egalitate de șanse au la bază indicatori compuși care indică riscuri sociale de marginalizare, praguri de sărăcie, intensitatea sărăciei și forme concrete de excluziune etc. Acestea sunt diferențiate pe tipuri de activități și categorii de beneficiari în funcție de profilul nevoilor. În acest sens, măsuri eficiente de diminuare a inegalităților mari de venit și de reducere a polarizării sociale accentuate se vor centra punctual pe eliminarea formelor concrete generatoare de riscuri: zone geografice rurale izolate și dezavantajate economic, discriminarea unor indivizi și categorii sociale prin lipsă de acces la oportunități și șanse egale de dezvoltare, eliminarea de pe piața muncii a unor categorii sociale sau de vârstă etc. Pentru a evalua/măsura aceste tendințe generale în politicile sociale publice, au apărut noi modalități de colectare și de utilizare a datelor statistice prin cercetări și anchete sociale specifice. S-au dezvoltat indicatori proprii pentru justiție socială, egalitate de șanse și incluziune etc., în cadrul unor baze de date accesibile în timp real pentru toate țările membre UE.

Un exemplu relevant aici: comunicatul de presă al CE din 24 august 2016 anunța lansarea propunerii Comisiei privind apariția/elaborarea unei baze de date care să permită la timp (în timp real) utilizarea ei în procesul comparabilității statelor membre în domeniul politicilor sociale. Marianne Thyssen, comisar pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale, competențe și mobilitatea forței de muncă, precum și pentru statistici europene (EUROSTAT), preciza la lansare că „Astăzi facem un pas important în direcția modernizării statisticilor sociale. Dar nu este vorba de cifre, este vorba despre oameni. **Politicile bune încep cu date adecvate.** Informațiile de care avem nevoie în domeniul social trebuie să fie cât mai precise”. Indicatorii sociali lansați sunt rezultatul unui proces de modernizare a statisticilor sociale pe baza unei înțelegeri cu toate statele membre. Această înțelegere vizează: publicarea și transmiterea datelor la timp și actualizarea lor permanentă, modernizarea metodologiei de obținere a datelor după un model comun tuturor țărilor membre pentru o mai bună comparabilitate a datelor. Acest proiect cadru a luat în calcul șapte anchete privind gospodăriile, referitoare la:

- „forța de muncă;
- statistici UE referitoare la venit și la condițiile de viață (SILC);
- educația adulților;
- sănătate;
- tehnologia informațiilor în gospodării;
- anchetele bugetelor de familie;
- ancheta europeană privind utilizarea timpului.

Proiectul implică o abordare globală în elaborarea unor indicatori sintetici relevanți (date măsurabile) privind incluziunea socială:

- accesul la locuri de muncă pentru toți;
- eliminarea inegalităților flagrante din societate;
- formarea competențelor pe sectoare particulare;
- cheltuieli sociale pentru acoperirea nevoilor de bază”.

Sursa: Comunicatul de presă al CE din 24 august, 2016.

Proiectul exemplificat aici a fost încadrat în **pilonul european al drepturilor sociale pentru raționalizarea politicilor sociale europene** pe bază de eşantionare pentru creșterea relevanței rezultatelor statistice.

Noile modalități de colectare și de utilizare a datelor din anchetele sociale aduc un plus de cunoaștere la unitatea și integrarea politicilor sociale sectoriale. Forța lor de acțiune împreună este vizibilă la nivel de:

- evaluare a eficienței politicilor sociale sectoriale în contextul general al sistemului social;
- impact al politicilor sectoriale asupra bunăstării individuale și colective, a sustenabilității lor în modelele viitoare de țară;
- comparabilitate a politicilor sociale pe baza unui model comun de evaluare a țărilor europene.

### **Necesitatea cooperării programelor de dezvoltare, suport pentru eficiența politicilor**

Din păcate, chiar de la începutul tranziției, se observă o slabă preocupare a guvernanților, până la un dezinteres aproape afișat, pentru coordonarea și corelarea efectelor transformatoare ale programelor sociale de dezvoltare comunitară. Indiferent de sursa lor de finanțare (de la buget, din fonduri europene, din surse externe sau de la donatori etc.), acestea s-au derulat ca entități separate, fără un beneficiu comun al efectelor lor pentru comunitate și grupuri în dificultate. Mai mult, lipsa unei diagnoze clare a nevoilor ca punct de pornire, incoerențele în formularea țăntelor și a obiectivelor finale, a dus și la inconsistența măsurilor anunțate și a termenilor de implementare.

S-au creat, chiar de la început, mari disfuncționalități și în distribuția lor geografică pe zone. Acestea s-au concentrat masiv în zonele urbane, lăsând descoperite multe localități rurale dezavantajate. Deseori, în goana lor după fonduri și acces la zone mai bine plasate geografic, s-a ajuns și la o concurență neloială. În lipsa unei planificări de început a nevoilor pe tipuri de beneficiari și a priorităților lor pentru comunitățile dezavantajate, programele s-au derulat la întâmplare, grupate haotic. Ele au devenit repetitive, redundante în multe localități. Sustenabilitatea lor prin diseminarea rezultatelor a fost greu de atins. Astfel, suportul lor de sprijin la nivel local, regional și național s-a diminuat mult. În timp, a apărut și o mare instabilitate financiară în derularea lor. Puține programe din cele susținute din fonduri neguvernamentale au fost preluate de instituții publice pentru a fi continuate. Lipsa de sinergie a programelor de dezvoltare a dus la diluarea

obiectivelor și țințelor propuse pentru schimbări reale în starea beneficiarilor. În fapt, sinergia acestora, așa cum era afișată mereu de propaganda oficială, a rămas mai mult o simplă dorință pentru români. Impactul lor asupra schimbărilor comunitare a fost aproape imposibil de evaluat și monitorizat. De aici și redundanța acestor programe la nivel de politici publice, multe fiind dublate de proiecte ale ONG-urilor. Ele nu au avut astfel efectul scontat pentru viața beneficiarilor. Preluarea unor modele de bune practici de către departamente, instituții, agenții responsabile de politici publice a fost mult întârziată și stângaci/deficitar realizată. Deseori, în formularea politicilor de dezvoltare comunitară s-a ignorat conexiunea strânsă de tip cauzal, structural și funcțional dintre sectoarele și departamentele sociale. Nu s-a ținut seama de condiționarea lor reciprocă în creșterea bunăstării individuale și a calității vieții. În loc să se beneficieze de o „creștere/evoluție împreună” prin programe sociale, paradoxal, am asistat la punerea artificială a lor într-o stare conflictuală de tip concurențial.

Concluzia: în lipsa cooperării lor, multe din programele sociale, susținute din bani publici, finanțări externe și fonduri europene, nu și-au atins finalitatea (Teșliuc, E., Grigoraș, V., Stănculescu, M.S., coord., 2016; Teșliuc, E., Grigoraș, V., Stănculescu, M. S., coord., 2016; Voicu, M., Voicu, B., 2005). Rezultatele lor benefice nu au fost diseminate/multiplicate în comunitățile cu probleme, așa cum, declarativ, erau anunțate la început. Costurile lor mari nu s-au justificat prin schimbările mici aduse în spațiul comunitar. În plus, obiectivele programelor au devenit repetitive, iar efectele lor benefice anunțate pentru beneficiari, s-au diluat în timp, unele chiar s-au pierdut. Lipsa unei viziuni de ansamblu în lansarea și derularea unor programe majore de dezvoltare socială, cât și imposibilitatea lor de evaluare și monitorizare la nivel local, regional și național a fost o caracteristică comună atât politicilor sociale de început, cât și celor prezente. Atingerea unui model de bunăstare în acord cu standardele europene rămâne pentru România un obiectiv central al politicilor sociale viitoare.

În fapt, configurația modelelor de politici sociale de furnizare a bunăstării ar trebui să se muleze pe cerințele specifice de dezvoltare ale fiecărei regiuni, fiecărei țări, funcție de condițiile și stadiul lor de evoluție. De aceea, pentru a compara politicile sociale din țările membre UE, trebuie pornit de la analiza concretă a sistemului de protecție și asistență socială proprie fiecărei țări la un moment dat. Comparabilitatea sistemelor va lua în seamă atât starea/momentele lor diferite de pornire, cât și modelele de bunăstare atinse. În teoriile convergenței sistemelor (Aron, R., Bell, D.) se precizează că pentru a ajunge la standarde de dezvoltare comune a sistemelor sociale trebuie luate în calcul modelele economice, politice, sociale, culturale din fiecare țară și formele lor de evoluție. Și abia apoi, în mod diferențiat, pe baza unor căi de acces specifice nivelului de dezvoltare de țară, să se ajungă la o convergență spre un model comun de societate dorită. Punctele de plecare și cele de referință în politicile sociale de țară sunt obligatoriu condiționate de o analiză concretă a condițiilor specifice dar și de o diagnoză corectă/clară a nevoilor beneficiarilor. Acestea se impun însă nu izolat, ci în totalitatea lor ca un „întreg” bine structurat.



### Finanțarea politicilor sociale publice. Factori și condiții

Configurația și eficiența politicilor sociale publice, proprii României postdecembriste, au fost permanent dezavantajate de **raritatea resurselor financiare și umane orientate către sectorul social. Subfinanțarea cronică a politicilor sociale sectoriale** a fost o constantă a tranziției românești. S-a adăugat apoi confuzia, incoerența și **instabilitatea cadrului instituțional legal-administrativ**. Lipsa de coordonare a unor **programe guvernamentale antisărăcie și incluziune socială** la nivel național a fost un factor blocant al schimbărilor sustenabile din asistență socială.

Pe parcursul tranziției, politicile sociale au avut o finanțare mult prea mică, neputând face față cerințelor de amploare unei protecții sociale extraordinare, așa cum se impunea atunci. Mai mult, a lipsit în proiectarea bugetară o viziune strategică sustenabilă în acord cu cerințele sociale specifice unui model propriu de dezvoltare de țară. Politicile sociale s-au înscris pe parcursul întregii perioade de tranziției într-un **model minimal al statului bunăstării** (Zamfir, E. și Zamfir C., coord., 1995). În ciuda unor mari dificultăți sociale moștenite din regimul comunist, în România, pe tot parcursul tranziției s-a păstrat tendința de **restrângere a funcțiilor sociale ale statului**. Dimensiunea socială a statului s-a redus continuu ca răspuns la presiuni ale decidenților politici interni, dar și a unor condiționalități clar formulate de instituții internaționale/externe (ex. Fondul Monetar de Investiții – FMI, Banca Mondială – BM). Pe ansamblu, controlul și sprijinul grupurilor vulnerabile de către stat, deși cu costuri financiare mari, a fost unul modest, mai mult ca răspuns la urgențe. De aici, și ineficiența lui pe termen lung. Fără a minimaliza rolul unor asemenea politici „pompiéristice”, de urgență, accentuăm precizarea că în România funcțiile sociale ale statului, pe toată perioada tranziției, s-au diminuat vizibil, deși tendința în statele europene era una contrară (Zamfir, E., 2012 a; Zamfir, E., 2012 b). La noi, mecanismul de prevenție a riscurilor multiple prin politici sociale sectoriale s-a estompat mult chiar în perioadele de criză economică și de austeritate.

S-a optat pe tot parcursul tranziției pentru o politică a „**statului social mic**”. Prin aceasta, „orientarea de stânga” a încercat să se protejeze și de unele prejudecăți ideologice obsesive de dreapta, de acuzații privind apropierea de practicile comuniste ale unui **stat „paternalist, asistențial”** și reîntoarcere la trecut. În timp ce statul român își restrângea tot mai mult din atribuțiile sale sociale, contrar oricăror tendințe moderne, dimensiunea segmentelor excluse social era în continuă creștere.

Serviciile de sănătate, precare și insuficiente pentru o mare parte a populației, ilustrau „**boala sistemului de sănătate**” și limitele politicilor în domeniu. A rămas total descoperită latura preventivă a politicilor de sănătate ca răspuns la riscurile sociale ale bolilor în creșterea lor rapidă (tuberculoza, hepatita, cancer etc). Cheltuielile din sănătate cu serviciile de prevenție a fost pe toată perioada tranziției una minimă. Datele EUROSTAT din 2015 plasează România la indicatorul privind cheltuielile pentru **îngrijirea preventivă în sănătate**, pe o poziție marginală în UE. Țări ca Italia, Marea Britanie alocau 4,1 % din PIB, în timp ce România, cu o

alocare de 0,8% din PIB, este depășită doar de Cipru, cu 0,6%. Pentru populația marginalizată singura formă de acces la servicii de sănătate rămâne spitalul, prevenția fiind aproape inexistentă.

Și în **sfera investițiilor și cheltuielilor din educație**, în 2015, România, cu un procent de 3,1% din PIB, se situează în 2015 la distanță mare de țări precum Danemarca cu 7,0%, Suedia cu 6,5%, Belgia 6,4%, Finlanda 6,2%, Estonia 6,1%, Letonia și Portugalia 6%, dar și de media UE de 4,9.

Nu s-a putut stopa un proces rapid de sărăcire cu impact direct în educație scăzută și chiar excludere de la educație a copiilor defavorizați, cu acces redus la servicii de sănătate sau chiar eliminarea lor de la servicii de tip preventiv.

Prin protecție slabă și inefficientă, segmentul copiilor din familii defavorizate, a vârstnicilor fără ajutor, a tinerilor delincvenți, a celor excluși de pe piața muncii etc. devenea unul semnificativ în statisticile europene total nefavorabil României (Zamfir, E. 2012 a).

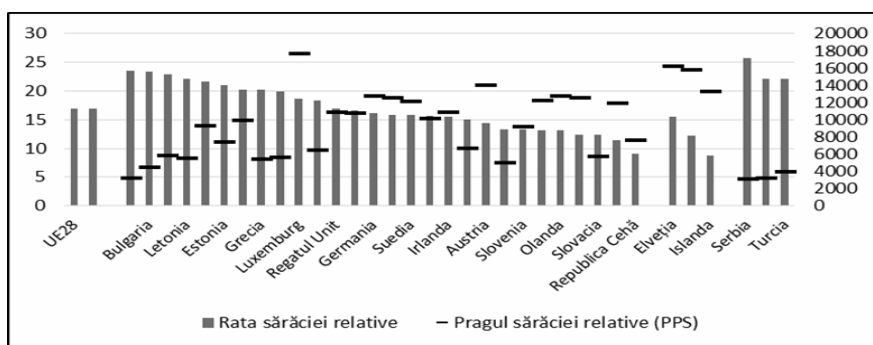
România s-a situat permanent pe pozițiile ultime ale clasamentului european privind implicarea statului în soluționarea la timp a gravelor și multiplelor probleme sociale privind reducerea sărăciei, marginalizării și excluziunii sociale. Resursele bugetare acordate sectorului social în tranziție au fost permanent extrem de reduse, România situându-se pe ultimele locuri din UE. Conform datelor EUROSTAT, dacă în 1995 cheltuielile cu protecția socială erau de 10% din PIB, după mai mult de 20 de ani, în 2017, aceasta înregistrează o creștere infimă de numai 1,7%, fără a se ține seama de adâncirea polarizării sociale și a formelor noi de excluziune. Cu atât mai mult, cu cât aceste cheltuieli sociale includ o mare parte destinată protecției sociale. Protecția și asistența socială au vizat mai mult compensarea pierderilor clasei salariale prin sistemul asigurărilor sociale și mai puțin suportul pentru grupurile vulnerabile cu risc major de sărăcie severă și excluziune socială (Zamfir, E., Zamfir, C., 1995; Zamfir, E., 1997; Zamfir, E., coord., 2001; Pop, L. M., 2002; Zamfir, E. și Burtea, V., coord., 2012; Ionescu, M. și Cace, S., coord., 2011; Zamfir, E., Stănescu, S., Arpinte, D., coord., 2015).

Din păcate, în timp, doar politicile sociale antisărăcie **centrate pe urgențe** au fost cele care s-au consolidat. Acestea au încercat să apere, la limita pragului de subzistență însă, generația de copii și tineri de riscurile majore ale adâncirii lor într-o sărăcie severă fără posibilități de ieșire în viitor. Li s-a pus astfel o etichetă de marginalizare socială pe viață. În fapt, lipsa de sustenabilitate și ineficiența politicilor de incluziune pentru largi grupuri aflate în dificultate majoră a dus treptat la instalarea unei **„culturi a sărăciei, dublată și de o cultură a neputinței învățate”**. O reacție defensivă în fața greutăților vieții, o atitudine indiferentă, pasivă față de realitatea socială este modelul cultural transmis și generațiilor de copii din familiile grav defavorizate (Zamfir, E., 1997: 413–427, în Adrian Neculau, coord., 1997; Stănculescu, M. S. și Berevoescu, I., 2004.). Sistemul de ajutor social bazat pe testarea veniturilor, la început introdus doar pentru grupurile cele mai sărace, a apărut cu întârziere în România, de abia în 1995. Fiind foarte mic financiar, ajutorul putea fi considerat mai mult un sprijin pentru supraviețuire. În timp, și aceste ajutoare pentru o minimă existență s-au erodat rapid. În 1997, toate beneficiile financiare ca suport social au fost eliminate, rămânând doar cele

pentru alocațiile pentru copii (3% din totalul beneficiilor sau 0,3% din PIB). Oricum, gradul lor de acoperire pentru starea gravă a unor categorii sociale era total insuficient (Pop, L., M., 2002; Ionescu, M., Căce, S., 2006 a; Ionescu, M. și Căce, S., coord., 2006 b). Anual, formele de suport social s-au tot micșorat. Ele nu au acoperit nici măcar cerințele elementare de subzistență pentru familiile sărace. Starea lor s-a degradat treptat și pentru noile generații de copii. Adâncirea sărăciei și sărăciei severe a generat o stare de neputință acceptată pasiv și consemnată într-o cultură a sărăciei (vezi Zamfir, E. în Neculau, A., coord., 1996; Zamfir, E., 1997; Stănculescu, M. S. și Berevoescu, I., 2004).

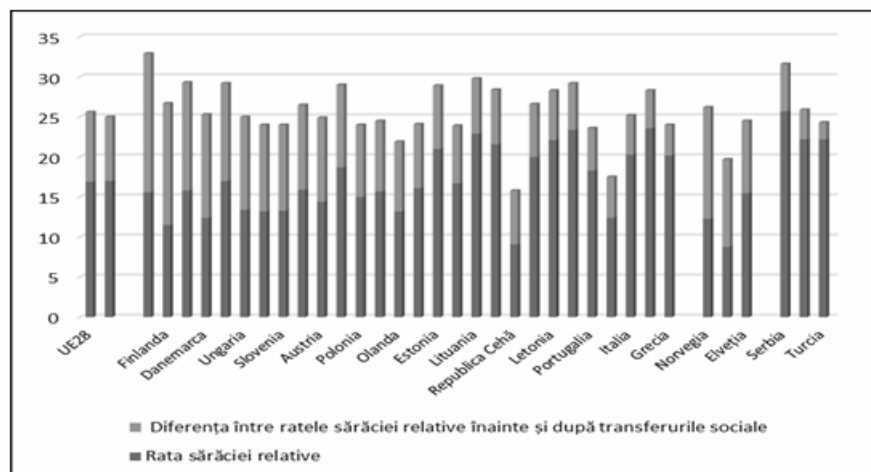
Așa se explică de ce și în 2017, după 28 de ani de tranziție, România se plasează în țările UE cu riscul cel mai ridicat al ratei de sărăcie, de peste 25%, imediat după Serbia. Aceeași poziție marginală o ocupă România și în ce privește eficiența politicii antisărăcie: transferurile sociale reduc foarte puțin nivelul sărăciei (Graficele 1.1, 1.2).

Grafic 1.1. Rata și pragul riscului de sărăcie, 2017.



Sursa: Eurostat (ilc\_li01) și (ilc\_li02).

Grafic 1.2. Rata riscului de sărăcie înainte și după transferurile sociale, 2017.

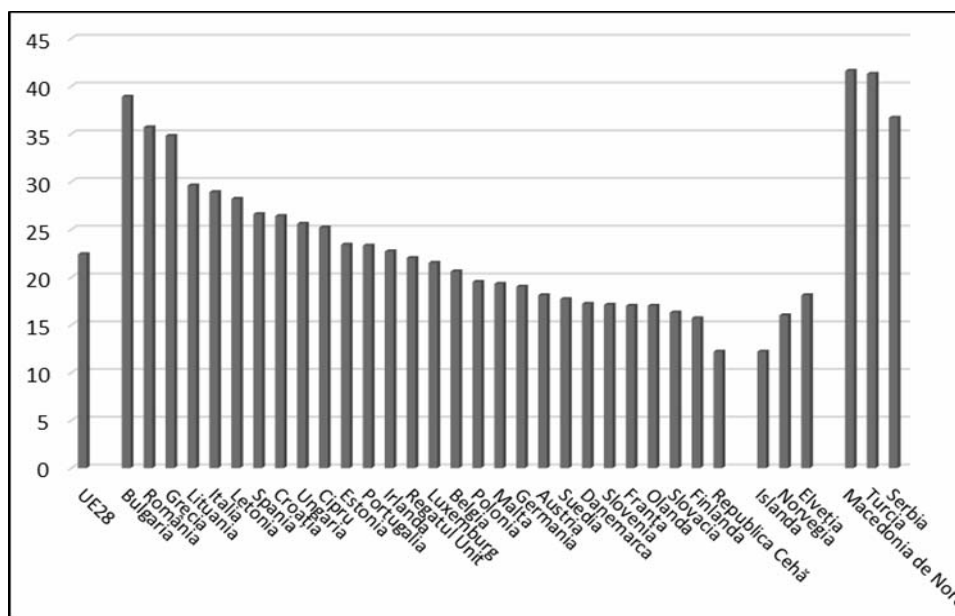


Sursa: Eurostat (ilc\_li02) și (ilc\_li10).

\*ordonate după diferența între ratele sărăciei relative înainte și după transferurile sociale.

Și la excluziune socială, după aproape 30 de ani de tranziție, în 2017, România, cu un risc de excluziune de 35,71%, la diferență de peste 10 puncte procentuale față de media UE 28, se situează pe primele locuri din UE, cu rata cea mai ridicată a excluziunii, imediat după Macedonia cu 45,1%, Turcia cu 41,1%, Bulgaria cu 38,9%, cu Serbia 36,7% (Grafic 1.3).

Grafic 1.3. Populație aflată în risc de sărăcie sau excluziune socială, 2017 (%).



Sursa: Eurostat, 2020 [ilc\_li01; ilc\_li02].

Mai grav este faptul că în 2017, România, cu o rată a sărăciei la copii de 46,8%, se situa pe primele locuri în UE, iar numărul copiilor cu risc de sărăcie era de 1,7 milioane. Din nefericire, sărăcia copilului corelează pozitiv cu analfabetismul funcțional și participarea școlară redusă. Date comparative Eurostat indică îngrijorător faptul că România este pe primul loc în UE „la inegalitatea veniturilor, la persistența sărăciei în rândul copiilor, tinerilor, a familiilor cu mulți copii, persoanelor cu handicap, romilor, populației rurale și persoanelor inactive, rămânând cu risc major de excluziune socială pentru toate aceste categorii dezavantajate” (Zamfir, E., 2012; Zamfir, E. și Precupețu, I., coord., 2018; Stănculescu, M., Marin, S. și Stănescu, A., 2012).

La aceste categorii, starea precară a vieții este subliniată prin multipli indicatori de deprivare severă. Un exemplu aici: condiții de locuire improprii, locuințe supraaglomerate (o persoană din 5 a simțit această deprivare severă). Cu o rată a deprivării severe a condițiilor de locuit de 19,8%, România a devansat Letonia și Ungaria, cu rata de 15,5% și Bulgaria, cu rata de 11,4%. Se mai pot adăuga aici și indicatori privind starea precară a educației, ineficiența serviciilor publice de sănătate, adâncirea polarizării sociale și efectele ei asupra unor inegalități sociale dramatice în sfera veniturilor etc. De asemenea, România

se situează pe primele locuri în UE privind și inegalitatea veniturilor. Pornind de la date recente EUROSTAT, multiplii indicatori ai justiției sociale indică clasarea României pe ultimele locuri la importante dimensiuni/componente majore ale calității vieții (educație, sănătate, locuire, viața de familie, standard de viață, satisfacție cu viața etc.) toate necesare echilibrului individului și armoniei vieții lui. În fapt, s-a ignorat că **sursele sărăcirii** atât în România, cât și în alte țări ale lumii, se găsesc într-un complex multiplu de factori sociali, economici, culturali și politici: **subocupare scăzută și lipsa unui loc de muncă stabil, deficit de integrare normală a unor zone geografic ignorate de guvernanți, o politică constantă a salariului mic și consecința imediată, sărăcie salarială, o polarizare salarială accentuată, o discriminare directă sau indirectă a femeilor pe piața muncii, o „cultură a dependenței de ajutorul social” și lipsa unei „culturi a muncii”** etc. Din păcate, în România, în politicile publice ale tranziției, o preocupare a creșterii treptate a veniturilor salariale a venit mult prea târziu.

Ca reacție suportivă la multitudinea riscurilor cu care România s-a confruntat în perioada postdecembristă, serviciile sociale publice au răspuns cu multă întârziere și timiditate. În fapt, sistemul public al serviciilor de asistență socială, cu rol major în recuperarea beneficiarilor, dar și în prevenția riscurilor de marginalizare, s-a impus greoi și a avut un traseu anevoios în dezvoltarea lui și datorită unor blocaje serioase instituțional-administrative în contextul unei birocrății excesive. Reformele instituțional-administrative, afișate constant de programele guvernamentale, au rămas în mare parte promisiuni electorale. În schimb, ONG-urile, prin finanțări externe, dar și interne, au dezvoltat numeroase programe de sprijin la nivel individual și comunitar. De aceea, de cele mai multe ori statul a apelat la soluția externalizării serviciilor personalizate către ONG-uri în ciuda faptului că multe din ele erau populate de nespecialiști (Zamfir, E., 2012; vezi și, legea asistenței sociale din 2012).

### **Rolul politicilor sociale integrate în creșterea calității vieții: scurtă prezentare**

Frecvent, ca justificare pentru ineficiența politicilor sociale guvernamentale, mulți analiști invocau ca factori cauzatori doar lipsa resurselor umane calificate și a bugetării reduse orientate spre sectorul social. În fapt, alături de subfinanțarea cronică a programelor sociale, un larg complex de factori, obiectivi, dar și subiectivi, interni, dar și externi, au determinat specificul profilului politicilor sociale în tranziție. Adesea, datorită unor cerințe externe în promovarea suportului social, impuse de instituții financiare internaționale (FMI, BM), au apărut piedici și neclarități în stabilirea corectă a priorităților din sistemul de protecție și asistență specific României.

De aceea, ni se pare exagerat ca doar limitarea cronică a unor resurse financiare pentru sectorul social, de altfel specifică întregii perioade de tranziție, să fie singura responsabilă și principalul motiv justificator pentru instabilitatea și ineficiența politicilor publice în tranziție. Mai mult, în contextul perioadelor de

criză economică și de austeritate, acest argument a fost adus și ca o scuză pentru incapacitatea guvernamentală de gestionare echilibrată a politicilor sectoriale prin programe și servicii sociale comunitare de sprijin. În fapt, analize sociologice și de impact au adăugat ca o cauză a ineficienței reformelor/schimbărilor sociale, alături de subfinanțarea cronică și lipsa unei viziuni strategice de ansamblu a guvernanților în alegerea unui proiect viabil de dezvoltare de țară. Inexistența unui model sustenabil de creștere a calității vieții, potrivit pentru România, s-a datorat, cu siguranță și incompetenței și iresponsabilității decidenților politici în utilizarea banului public. S-a adăugat aici corupția extinsă și la nivel înalt, amatorismul și lipsa de profesionalism din sistemul administrației publice. Toate, împreună, au fost și rămân cauze serioase ale neîmplinirii procesului de reforme structurale ale tranziției. Decidenții politici, de regulă, printr-o atribuire circumstanțială (vezi teoria atribuirii, Heider, F., 1958; Zamfir, C. și Vlăsceanu, L., 1989) s-au ferit constant să-și asume răspunderea eșecului în planul reformelor sociale. Ei au fost și sunt tentați să explice caracterul pasiv, confuz și ineficiența politicilor sociale prin factori exteriori lor.

Contextul socioeconomic și politic nefavorabil dezvoltării de țară este invocat des aici. În realitate, pe toată perioada tranziției, rezolvarea graduală, etapizată a problemelor sociale majore legate de sărăcire și marginalizare au fost mereu amânate. Obiectivele generale din programele antisărăciei și excluziunii sociale nu au fost dublate de măsuri proactive **de reducere a riscurilor sărăciei și marginalizării sociale**. Fără o prioritzare clară a nevoilor populației s-a ajuns la o finanțare dezarticulată și haotică a sectoarelor sociale, a grupurilor marginalizate și a persoanelor în dificultate. Drept consecință, a apărut imposibilitatea gestionării corecte a fondurilor destinate ajutorului social către cei **real în nevoie**. Au apărut **disfuncționalități** și în procesul **calificării** lor pentru programe de suport. S-a pierdut semnificația majoră de susținere reciprocă a instituțiilor de profil prin „dezvoltare împreună” prin legături de cooperare inter și intraministeriale, inter și intra-departamentale/sectoriale. Politicile sectoriale publice au fost privite ca entități separate, îngust limitate doar la domeniul restrâns al acoperirii unor nevoi strict particulare, izolate și de moment. Or, pentru a asigura independența beneficiarilor și integrarea lor normală în comunitate se solicită acoperirea nevoilor de bază/elementare în **totalitatea/integralitatea lor**. Acest fapt solicită eforturi cooperante, convergente oferite prin politici sectoriale activ interconectate.

Un exemplu de bună practică aici: cazul Irlandei centrat pe Programe integrate de recuperare a familiilor monoparentale. Pentru reușita acestui program s-a folosit o metodă interesantă, sugestiv numită “better of calculation” (Zamfir, E., 2010)<sup>2</sup>. Imperativul acestui program a fost unul activ susținut în primul rând de asigurarea unui loc de muncă stabil și prietenos pentru cei în nevoie: „De la o cultură a dependenței de ajutor social la o cultură centrată pe muncă” (Zamfir, E., 2010). Acest imperativ, dublat de intervenții eficiente și rapide, a asigurat armonizarea principalelor dimensiuni ale calității vieții necesare echilibrului psihologic și

---

<sup>2</sup> Support for single parents: How to overcome social assistance dependency by using work culture <http://www.mutual-learning-employment.net>.

câștigării în timp a autonomiei economice. Măsurile s-au sprijinit pe un calcul precis susținut de un set de indicatori sociali agregați, multiplu raportat la diversitatea nevoilor familiei, în strânsa lor interdependență. Aici, cel mai eficient factor și cu ponderea cea mai mare în refacerea autonomiei economice a fost cel legat de găsirea unui loc stabil de muncă, potrivit calificării beneficiarului. Astfel s-a putut face trecerea de la o cultură a dependenței de ajutoare sociale la una a muncii.

Și în România, numeroase studii și cercetări centrate pe politici ocupaționale au subliniat că un factor principal în prevenția și reducerea riscului de sărăcie este legat de asigurarea unui loc de muncă stabil (Cace, S., Preoteasa, An. M., Tomescu, C. și Stănescu S., coord., 2010; Duminică, G. și Cace S., coord., 2007; Stănescu, S. și Cace, S., coord., 2011; Chișea, O. L., 2015).

Concludente aici sunt și datele statistice din tabelul privind **Rata riscului de sărăcie în România după transferurile sociale în funcție de activitatea exercitată cel mai frecvent** (Tabel 1.1).

*Tabel 1.1.*

Rata riscului de sărăcie în România după transferurile sociale în funcție de activitatea exercitată cel mai frecvent, 2016.

%	Populația totală	Persoane angajate	Persoane neangajate	Șomeri	Pensionari	Alte persoane inactive
UE-28	16,5	9,6	24,0	48,6	13,8	28,9
Zona euro (EA-19)	16,6	9,5	23,9	48,7	13,0	27,8
Belgia	14,9	4,7	24,5	45,9	13,3	33,3
Bulgaria	22,0	11,4	32,7	54,6	24,7	32,3
Republica Cehă	8,6	3,8	14,7	52,2	8,1	14,5
Danamarca	12,5	5,3	21,5	38,7	8,8	34,5
Germania	17,1	9,5	26,6	70,5	18,0	28,8
Estonia	22,4	9,6	41,4	54,8	45,0	32,3
Irlanda	15,8	4,8	28,1	40,8	16,1	30,7
Grecia	19,9	14,1	23,6	47,1	9,7	25,4
Spania	20,7	13,1	27,4	49,2	11,2	24,4
Franța	11,9	7,9	16,4	38,4	7,0	27,2
Croatia	19,3	5,6	29,3	43,6	21,8	32,3
Italia	19,4	11,7	25,5	45,8	12,8	28,8
Cipru	15,7	8,2	23,7	37,2	19,8	19,4
Letonia	22,5	8,3	40,3	55,7	41,9	29,8
Lituania	21,0	8,5	36,0	60,5	30,6	35,2
Luxemburg	14,9	12,0	18,5	44,8	8,0	23,1
Ungaria	12,9	9,6	16,6	48,5	7,1	23,5
Malta	15,5	5,8	26,0	45,1	21,0	27,2
Olanda	12,2	5,6	20,5	44,1	9,8	28,6
Austria	13,5	8,3	19,8	47,8	12,2	26,5
Polonia	16,6	10,8	23,1	47,1	12,3	29,6
Portugalia	18,2	10,9	25,4	42,0	16,0	31,2
România	22,3	18,9	26,2	50,2	15,9	41,8

Tabel .1 1 (continuare)						
%	Populația totală	Persoane angajate	Persoane neangajate	Șomeri	Pensionari	Alte persoane inactive
Slovenia	14,3	6,1	22,6	44,8	16,9	21,0
Slovacia	10,9	6,5	16,8	47,6	6,0	19,8
Finlanda	12,3	3,1	21,1	37,2	12,0	28,8
Suedia	15,2	6,7	27,7	50,8	17,9	42,9
Regatul Unit	15,1	8,6	24,9	46,1	18,4	30,9
Islanda	8,4	6,5	14,3	27,1	9,9	15,2
Norvegia	11,8	5,7	21,7	38,0	10,1	34,0
Elveția	13,7	7,3	24,5	38,1	26,0	20,3
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	20,1	9,0	28,7	41,1	7,1	29,4
Serbia	24,4	12,6	30,9	48,0	15,4	34,7
Turcia	18,0	13,7	21,7	37,4	4,5	24,1

Notă: persoane de 18 ani și peste, 2015.

Sursa: Eurostat (ilc\_li04).

Datele prezentate în Tabelul 1.1 plasează România în rândul statelor membre UE cu ponderea cea mai mare a populației sărace după transferurile sociale. Chiar după o perioadă de creștere economică, România rămâne, alături de Estonia și Bulgaria, statul membru UE cu riscul cel mai ridicat de sărăcie în totalul populației. În România, în 2016, riscul cel mai redus de sărăcie se înregistrează în rândul celor care au un venit constant, adică al salariaților și pensionarilor, în timp ce șomerii sunt categoria cu riscul cel mai ridicat de sărăcie. Interesant că distribuția riscului de sărăcie urmează în România un pattern puțin diferit de cel din majoritatea statelor membre UE. Astfel, riscul de sărăcie este mai mare în cazul salariaților în comparație cu pensionarii. O situație similară se mai observă în Grecia, Spania și Luxemburg. De altfel, România este, în 2016, statul UE cu riscul de sărăcie cel mai ridicat în rândul salariaților, acesta fiind dublu comparativ cu media UE 28. Trebuie menționat că începând cu anul 2017 politica salarială s-a schimbat și în România. Măsurile adoptate în ultimii 3 ani au vizat creșterea veniturilor salariale pentru toți angajații.

În 2016, rata riscului de sărăcie după transferurile sociale în funcție de activitatea exercitată cel mai frecvent, la populația de 18 ani și peste, indică la categoria celor mai dezavantajați, cu un procent mare de **50,2% șomeri, urmată de 41,8% de alte persoane inactive, fără ocupare, urmată de 26,2% din cei neangajați**. Persoanele angajate sunt afectate cel mai puțin de riscul sărăciei după transferurile sociale, 18,9%. De aici, importanța unui loc de muncă stabil în acord cu specializarea beneficiarului, aspect subliniat masiv în literatura de specialitate.

În fapt, angajarea în muncă reprezintă o cale sigură, constantă de prevenire și reducere a riscurilor de sărăcie și de marginalizare (Barr, N., 1994; Bauman, Z., 2012; Giddens, A., 2007; Back, U., 1992; Toffler, A. și Tofler, H., 2006). Pe de altă parte, în prezent, în contextul modern al politicilor de ocupare apare frecvent cerința legată de flexibilitatea forței de muncă. Ea testează ușurința individului de a se forma



rapid pentru a se plia pe cerințele mobile ale pieții. Interesant că sociologul Z. Bauman accentua că în procesul globalizării cerințele flexibilității forței de muncă au și efecte perverse. Prin dispariția vocației pentru o meserie bine făcută, a pasiunii pentru o profesie serios aprofundată, bine învățată, omul se poate orienta ușor după cerințele flexibile, mobile ale pieții. În schimb, el pierde din profunzimile unei specializări serioase într-un anumit domeniu, pierde deprinderi pentru o muncă de calitate. Chiar din 1997, subliniind poziția critică a FMI-ului și a BM privind modelele franceze și germane de creare a locurilor flexibile de muncă, Z. Bauman preciza că „Obsesia actuală este spulberarea obiceiului muncii permanente, neîntrerupte, constante și regulate; cum altfel ar putea suna sloganul «forței de muncă flexibile»? Strategia recomandată presupune a-i face pe muncitori să uite ce au învățat, nu să învețe, indiferent ce sfaturi trebuia să le dea etica muncii din zilele de glorie ale industriei moderne” (Bauman, Z., 2012:109). În fapt, Bauman viza efectele contradictorii mai generale ale globalizării și impactul lor asupra calității vieții de muncă. „Pentru unii, «globalizarea» este ceva ce trebuie să realizăm neapărat dacă vrem să fim fericiți; după alții, sursa nefericirii noastre rezidă tocmai în «globalizare».” Este sigur însă pentru toată lumea că «globalizarea» reprezintă **destinul implacabil** (subl. n) spre care se îndreaptă lumea, un proces ireversibil care ne afectează pe toți în egală măsură și în același mod” (Bauman, Z., 2012).

#### **Modalități de creare a bunăstării individuale și colective prin politici sociale. Caracteristici pentru România**

Politicile publice postdecembriste au suferit un *deficit sever de măsuri active, sustenabile* pentru recuperarea categoriilor sociale dezavantajate. Astfel, în România, *polarizarea socială și consecințele ei implacabile pentru comunitate* s-au agravat foarte mult. La baza unui sistem de protecție și asistență, întreținut mai mult pompieristic, a stat o politică socială dezarticulată, creionată din mers, grăbit aplicată, incoerentă și confuză (vezi sistemul de protecție al copilului, legile adopției naționale și internaționale, stabilirea sistemului de pensii, legea responsabilității ministeriale etc). Politicile sociale publice nu s-au structurat în cadrul unor strategii de dezvoltare durabile și nici în baza unui proiect de țară democratic acceptat de actorii sociali.

Orientarea neoliberală asupra relansării economiei a promovat mecanic ideea că oamenii, prin efortul lor propriu, pot depăși starea gravă de lipsuri și subdezvoltare economică fără intervenția statului. Ideea se baza pe faptul că noile mecanisme ale pieții vor duce automat la relansarea economică și socială a țării și automat la bunăstarea individului. În fapt, aceasta a condus la degradarea permanentă a stării sociale a celor cu risc de marginalizare, concomitent cu o reducere severă a cheltuielilor sociale. Din păcate, **principiile solidarității sociale și responsabilității colective** au fost puțin prezente în strategiile politice de schimbare socială postdecembriste. Iluzia că bunăstarea individuală și colectivă trebuie să se bazeze doar pe muncă a rămas mai mult un mit al tranziției, o dorință a românilor de tip aspirație. În fapt, politicile de ocupare la nivel de creare și inovare a locurilor de muncă dar și a asigurării condițiilor de muncă decente nu au

fost dublate de măsuri active/eficiente centrate pe nevoile concrete ale celor cu risc de excludere de pe piața muncii (Cace, S., Preoteasa, An. M., Tomescu, C., Stănescu, S., coord., 2010 b). În perioade diferite de timp, ele au fost inegal stimulate de guvernările postdecembriste. Deseori, ineficiența politicilor de ocupare a fost puternic vizibilă pentru unele categorii sociale (prin condiții improprii de muncă, mediu necivilizat, calificări inadecvate etc.). În schimb, s-a investit mult prea mult în programe de formare și recalificare a șomerilor fără rezultate pe măsura cheltuielilor. Finalizarea acestor programe de formare, orientare și recalificare profesională a avut un impact minor în plasarea/recuperarea beneficiarilor pe piața muncii. Ele au rămas deseori doar ca **etapă „în sine”** neavând un corespondent imediat în crearea unor locuri de muncă adecvate formării. Oricum, politicile de ocupare, promovate mai mult la nivel de politici declarate, au fost în mare parte pasive, mult prea slabe pentru a stopa procesul masiv de emigrare a forței de muncă spre Occident, în special a tinerilor valoroși. Consecințele de angajare ale acestui proces au fost foarte grave în plan social, intelectual și uman, cu impact negativ major asupra calității vieții de familie. De aceea, poate, agravarea problemelor sociale și umane a devenit în timp o preocupare constantă a unor programe sociale sectoriale de creștere a bunăstării și calității vieții. Din păcate, ele s-au derulat independent, fără o coordonare și monitorizare a lor în timp (Zamfir, C., 1990; Zamfir, C., Pop, M.A., Zamfir, E., 1994; Zamfir, E. și Zamfir, C., 1995; Pop, L., 2002; Cace, S., 2004; Cace, S., coord., Nicolăescu, V., Stoican, N. A., 2010 a; Baza de date ICCV 1990–1998).

Măsurile propuse de CE în 2016 pentru Programul național al României 2017, referitoare la cerințele de sustenabilitate ale creșterii economice, sunt înalt semnificative aici. Se solicită României ca creșterea economică să fie acompaniată de măsuri sociale active, integrate pentru eficientizarea unor servicii sociale din educație, sănătate, ocupare pentru tineri. Se propunea să se ajungă la o **creștere economică incluzivă social**.

„Comisia a constatat în România o cooperare foarte redusă între serviciile de ocupare a forței de muncă și cele sociale, ceea ce a făcut și mai dificilă activitatea beneficiarilor de asistență socială. S-a evidențiat că «Schema de Garanții pentru tineri» a fost una insuficientă și nefuncțională. România a trebuit să returneze CE peste 30 de milioane euro pentru finanțarea acestui program datorită neutilizării fondurilor prin proiecte active de ocupare pentru tineri. Recomandarea făcută pentru mediul de afaceri a Programului de guvernare 2016–2020 are ca obiectiv strategic reducerea șomajului în rândul tinerilor cu vârsta până la 25 de ani de la 24% la sub 10% în doi ani și la sub 5% în următorii doi ani” (Zamfir, E., 2018, în Revista „Calitatea vieții”).

### **Cadrul instituțional – administrativ și impactul lui asupra calității vieții**

Un alt factor principal care a condus la inconsistența și ineficiența politicilor publice în asistență și protecție socială se datorează instabilității și incoerenței structurilor administrativ–instituționale ale Ministerului Muncii (minister cu funcție

de organizare, control și monitorizare a politicilor în domeniu). Reforma întregului sistem instituțional-administrativ a rămas la nivel de politică enunțată în programele guvernamentale, dar mereu amânată și nefinalizată. A scăzut treptat încrederea românilor în guvern, în parlament, în partide politice, în instituții publice și în ministere. În lipsa unei culturi instituționale moderne, aceste instituții și-au dovedit incapacitatea în soluționarea problemelor curente ale românilor. De aceea, în ultimii ani, sondajele indică o slabă credibilitate a instituțiilor publice cheie în raport de cerințele cetățenilor. Lipsa de profesionalism și amatorismul în managementul instituțional au încurajat lansarea unor acte decizionale normative și legislative grăbite, incoerente și confuze. Acestea au solicitat numeroase revizuri sau modificări în timp (vezi Legea pensiilor cu toate revizuirile, controversile și neclaritățile ei pe parcursul ultimilor 15 ani, vezi Legea adopțiilor cu toate impreciziile și vulnerabilitățile ei de început, Legea protecției minorului etc.). De aici și scăderea rapidă a prestigiului instituțiilor de bază în percepția cetățenilor români.

Cu efecte mici în timp asupra schimbării situației beneficiarilor și cu un consum prea mare de resurse financiare și umane, Ministerul Muncii, minister principal cu funcții de protecție și asistență socială, a fost supus continuu unor schimbări succesive și chiar restructurări majore. Acestea au fost fluctuante, deseori făcute după modele impuse din exterior. Nu s-a ținut seama de situația concretă și nevoile specifice României. De regulă, ele s-au realizat prin proiecte mari, cu finanțări externe (BM, finanțări prin fonduri europene, Program de finanțare al CE [PHARE] etc.), dar și cu parteneri străini. Modul grăbit și incoerent de organizare a structurilor administrative ale MMJS, inexistența unor reglementări clare privind responsabilitatea lor socială a generat și o politică mai mult pasivă, dezarticulată și costisitoare. De aici și șanse slabe de monitorizare la nivel instituțional și macrosocial. Construcția instituțional-administrativă a fost una rigidă, inflexibilă la evaluarea și măsurarea impactului reformelor din sistem asupra situației beneficiarilor. Prin distribuția și fragmentarea responsabilităților la un număr mare de agenții, departamente, servicii, cadrul administrativ-instituțional-juridic nu a facilitat corelarea tuturor beneficiilor financiare cu formele individualizate/personalizate ale serviciilor de asistență socială și ale celor comunitare. Structurile instituțional-departamentale, cu programe independente, s-au autonomizat tot mai mult. În goana lor după resurse financiare au devenit chiar concurente. Formele multiple de ajutor social, deși foarte multe la număr, dar total izolate între ele, împărțite și fragmentate pe agenții, instituții, departamente, servicii au rămas inefficiente în raport de amploarea și complexitatea nevoilor în dinamica lor rapidă. În procesul unei descentralizări haotice, grăbite, necontrolate, evaluarea ajutoarelor sociale pe parcurs, dar și monitorizarea la nivel central, județean și local a fost una deficitară. Sistemul de calificare a beneficiarilor pentru forme de ajutor social nu a fost unul corect construit în acord cu profilul nevoilor. El s-a făcut adesea birocratic, formal, la întâmplare. Nu s-a pornit de la o anchetă socială prealabilă a beneficiarilor care să asigure un control corect și evaluarea segmentului real în dificultate. S-au permis astfel, supracalificări în sistem a celor care nu aveau dreptul, dar și subcalificări pentru o mare parte din cei care real meritau a fi incluși în sistem.

O simplă schemă administrativ-instituțională a Ministerului Muncii ne

trimite la o structură stufoasă, incoerentă, cu multe departamente, sectoare, servicii sociale autonomizate, fără legături de cooperare și comunicare între ele. Fără obligativitatea cooperării lor prin lege, obiectivele de dezvoltare, țintele și planurile concrete de măsuri ale structurilor instituționale sunt elaborate/concepute independent. Prin aceasta nu există un control în acoperirea nevoilor complexe și multiple ale celor vulnerabili. Schema de organizare și funcționare în timp a Ministerului Muncii este ilustrativă în acest sens.

### **Necesitatea unei politici sociale integrate pentru creșterea calității vieții**

O politică socială integrată, bazându-se pe armonizarea politicilor sectoriale, trebuie să formuleze un răspuns sustenabil, eficient articulat și punctual structurat pe problemele/nevoile multiple ale persoanelor și grupurilor în dificultate. Pe scurt, ea reprezintă: **un răspuns integrat la nevoi integrate**. Teoria piramidei nevoilor a lui A. Maslow, teoria generală a sistemelor, teoriile sociologice și antropologice funcționaliste și structuraliste precum și teoriile moderne ale satisfacției cu viața devin repere teoretice explicative pentru susținerea unor politici interactive și echilibrate. Mai mult, doar relația reciprocă de determinare și intercondiționare a politicilor sectoriale susținută de indicatori sociali multipli pot evalua schimbările generale în timp ale calității vieții.

O precizare aici. Conceptul de categorie în dificultate are un sens mult mai larg. El include nu numai pe cei dezavantajați sociali, beneficiari de asistență socială, dar și pe cei care au nevoi/aspirații de dezvoltare și perfecționare personală, de creștere a satisfacției lor cu viața.

Astfel, o politică socială integrată apare ca „sinteză” a legăturilor multiple dintre programele sociale de dezvoltare locale, regionale, comunitare, naționale. Centrarea ei pe creșterea în ansamblu a calității vieții poate fi urmărită prin raportare la etapele de punere în practică a obiectivelor și țăntelor fixate prin politici sectoriale la nivel de:

- elaborare a politicilor sectoriale;
- evaluare a lor;
- implementare;
- monitorizare la nivel macro și micro.

În fapt, prezența unor indicatori sociali sintetici, agregați (cum ar fi cei de incluziune socială, de justiție socială, de fericire etc.) măsoară impactul politicilor sociale asupra bunăstării individuale și colective și a satisfacției cu viața a indivizilor unei comunități (Zamfir, E. și Magino F. ed., 2013). Acești indicatori pot măsura, nu numai **starea existentă** la un moment dat, simpla prezență statică a situației condițiilor de viață a populației, dar și dinamica ei în timp, ca proces continuu al schimbărilor și perfecționărilor aduse calității vieții.

Precizare: o politică socială integrată implică o strategie coerentă de dezvoltare, sub forma unui program sustenabil de creare a bunăstării individuale și colective. Ea acoperă, prin monitorizare și evaluare, principalele etape ale

parcursului ei. De la faza inițială de elaborare până la implementarea de măsuri:

- **identificarea problemelor sociale existente**, centrate pe nevoile populației, pornind de la starea reală a sistemului social, rezultat al unei **diagnoze corecte**;
- **fixarea priorităților** în funcție de profilul specific al nevoilor și pe categorii de beneficiari;
- **stabilirea precisă a direcțiilor de acțiune și a ȳintelor în atingerea obiectivelor** propuse prin măsuri concrete de implementare;
- raportarea permanentă la **standardele europene de calitate** a formelor de suport social (beneficii, servicii și ajutoare ocazionale);
- **identificarea soluțiilor posibile** în funcție de condițiile naturale de mediu și de resursele materiale, economice și umane existente în contextul național și internațional dat.

### Caracteristici pentru o politică socială integrată

– Pornind de la raritatea resurselor materiale, financiare și umane propriie societăților moderne, o politică socială integrată implică o gestionare echilibrată și responsabilă a acestora. Nu în ultimul rând, ea presupune o angajare a voinței politice pentru asigurarea justiției sociale, egalității de șanse, reducerii polarizării sociale și a sărăciei, premise necesare incluziunii sociale.

– O politică integrată susține schimbări sociale evolutive prin armonizarea/echilibrarea intereselor grupurilor și persoanelor vulnerabile, fără discriminare a beneficiarilor și a nevoilor lor.

– O politică integrată este una de stabilitate structurală instituțional-administrativă dar cu mare deschidere spre o flexibilitate novatoare, spre o construcție managerială modernă (schimbări calitative în plan administrativ, legislativ-normativ și moral).

– Fiind sustenabilă în timp, o politică integrată asigură continuitatea procesului de reformă socială și exclude reînceperea ei de la un punct de plecare „0”.

– **Ea nu admite o construcție socială prin demolare ci prin adăugare/alăturare.** În dezvoltarea socială echilibrată, normală, ca și în procesul de cunoaștere științific, niciodată nu se pornește de la „0”/nimic. Dezvoltarea se bazează pe construcțiile anterioare.

Din nefericire, numeroasele schimbări guvernamentale din perioada postdecembristă au ignorat acumulările succesive realizate în timp de predecesori, adesea cu sacrificii umane și costuri financiare de schimbare foarte mari. Dorința fiecărui guvern în tranziție a fost de a-și lega procesele de reformă socială de numele lor, ca merite personale.

### Concluzii

În România, în jocul politic de acces la putere, decidenții politici din fiecare guvernare au pornit de la o negare cvasitotală a schimbărilor aduse de guvernarile anterioare. Aceștia, obsesiv, au formulat critici dure la adresa programelor sociale

ale predecesorilor. Din considerente de imagine, în campanii electorale, dar și în perioadele de mimare a reformelor pe parcursul guvernării, și-au propus în sfera socialului un „**model propriu de schimbări**”. Au ignorat cerințele prioritizării nevoilor reale în strategiile de țară. Au afișat o lipsă de respect pentru justiția socială și pentru securitatea socială a grupurilor vulnerabile. Prin această atitudine nihilist–distructivă față de schimbare/construcție a socialului s-a frânat și chiar, în unele etape, s-a stopat procesul de dezvoltare și de creștere a calității vieții. Numeroasele schimbări guvernamentale și cele din interiorul guvernelor postdecembriste au afectat grav reformarea întregului sistem social. Un exemplu concludent aici: numărul foarte mare al schimbării miniștrilor învățământului, a celor din sănătate, din protecția și asistența socială au înregistrat cifre record în guvernarile postdecembriste. Și la instabilitatea ministerială, România se situează pe primul loc în Europa. Am asistat frecvent la „schimbări de dragul schimbării” sau la „schimbarea schimbărilor” fără consistență și raționalitate practică.

Astfel, responsabilitatea ministerială față de angajamentele programelor sociale s-a diluat mult în timp, până la dispariție totală. Nu s-au contabilizat daunele morale și nici pierderile materiale ale unor opțiuni politice păguboase ale guvernelor postdecembriste, luate în grabă, uneori sub presiunea mișcărilor de stradă. Consecințele negative, directe sau indirecte asupra condițiilor de viață ale românilor datorate modelului de țară ales (opțiuni pentru direcția de dezvoltare a României), au rămas în timp fără explicații și fără un răspuns clar. Fără argumente convingătoare din partea guvernanților, de fiecare dată ele au fost pasate predecesorilor lor, ca probleme din trecut, nerezolvate și acumulate în timp. În fapt, acestea erau aduse ostentativ în fața populației de către guvernanți pe perioada campaniilor electorale. Așa se explică de ce impactul negativ asupra calității vieții al fiecărui ciclu de guvernare postdecembristă a fost absolvit de orice vinovăție morală, politică sau juridică. Nu s-a făcut un calcul precis asupra costurilor financiare mari și nici ale eforturilor umane cerute de schimbările/reformele sociale. Nu s-a evaluat nici impactul lor asupra situației beneficiarilor. În schimb, ineficiența, redundanța și lipsa de cooperare a programelor sociale focalizate pe categorii dezavantajate, imposibilitatea difuzării lor la nivel de comunitate/regiune etc. au fost elemente înregistrate de multe cercetări sociale naționale și internaționale. Ele au fost frecvent remarcate și de numeroși analiști politici.

Mecanismul de prevenție a riscurilor moderne și de protecție a celor vulnerabili a fost foarte puțin vizibil în politicile sociale publice postdecembriste. Acestea au fost excesiv centrate pe răspunsuri punctuale la urgențe. Fără a nega rolul unor asemenea politici de urgență, precizăm că în România, statul social, chiar și în perioadele de criză și austeritate, a avut un rol minor în asigurarea unui trai decent pentru categorii largi defavorizate. Prin aceasta, responsabilitatea socială a statului a dispărut. Concomitent, însă, dimensiunea segmentelor în dificultate, excluse social prin sărăcire rapidă și marginalizare, a crescut.

Cerința unor politici active de tip integrat într-un viitor proiect de țară centrat pe calitatea vieții rămâne, și după 30 de ani, un obiectiv major de atins dar și un deziderat în construcția unei strategii moderne de dezvoltare sustenabilă.

## Bibliografie

- Allport, G. W. (1981). *Structura și dezvoltarea personalității*. București: Edit. Didactică și Pedagogică.
- Barr, N. editor. (1994). *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. London: Oxford University Press.
- Bauman, Z. (2012). *Globalizarea și efectele ei sociale. A fi local într-o lume globalizată*. București: Edit. Antet.
- Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Cace, S. (2004). *Statul Bunăstării: evoluții și tendințe*. București: Edit. Expert.
- Cace, S. (2006). *Politici de ocupare în Europa centrală și de est*. București: Edit. Academiei Române.
- Cace, S., Preoteasa, A. M., Tomescu, C., Stănescu, S., coord. (2010). *Legal și egal pe piața muncii pentru comunitățile de romi. Diagnoza factorilor care influențează nivelul de ocupare la populația de romi din România*, București: Edit. Expert.
- Cace, S. coord. (2011). *Alt fel de ocupare: cererea de economie socială în regiunile de dezvoltare București Ilfov și Sud Est*, București: Edit. Expert.
- Cace, S., Arpinte, D., Scoican, N. A., coord. (2010). *Economia socială în România. Două profiluri regionale*, București: Edit. Expert.
- Cace, S. coord. (2010 a), *Economia socială în Europa*, București: Edit. Expert.
- Cace, S., Preoteasa, A. M., Tomescu, C., Stănescu, S., coord. (2010 b). *Legal și egal pe piața muncii pentru comunitățile de romi. Diagnoza factorilor care influențează nivelul de ocupare la populația de romi din România*, București: Edit. Expert.
- Chipea, O. L., (2015). *Incluziunea socială prin integrarea în muncă a tinerilor instituționalizați. Perspectiva sociojuridică*. București: Edit. Pro Universitaria.
- Duminică, G., Cace, S., coord. (2007). *Politici de incluziune socială pentru grupurile vulnerabile. Creșterea accesului pe piața muncii*, Cluj, AMM Design.
- Dogan, M. and Pelassy, D. (1993). *Cum să comparăm națiunile*. București: Edit. Alternative.
- George, V. and Page, R., editors. (1995). "Modern Thinkers on Welfare". Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- George, V. and Taylor-Gooby, P. (1996). *European Welfare Policy*
- Giddens, A. (2007). *Europa în epoca globală*. București: Edit. Ziua
- Gurvitch, G. (1968). *Determinismes sociaux et liberte humaine*. Paris: P.U.F.
- Ionescu, M., Cace, S. (2006 a). *Politici publice pentru romi. Evoluții și tendințe*, București: Edit. Expert.
- Ionescu, M., Cace, S. coord., (2006 b). Cace, C., Dediu, M., Duminică, G., *Politici de ocupare pentru romi*, București: Edit. Expert.
- Malinowski, B. (1968). *Une theorie scientifique de la culture*. Paris: Francois Maspero Paul Painleve.
- Mărginean, I. și Precupețu, I. (2010). *Calitatea vieții în România*. București: Institutul de Cercetare a Calității Vieții.
- Mărginean, I., coord. (2013). *Profiluri teritoriale ale calității vieții în România*, București: Edit. Academiei Române.
- Jeffrey, S. (2005). *The end of Poverty, How we can make it happen in our lifetime*. Penguin Books.
- Pasti, V. (1995). *România în tranziție: căderea în viitor*. București: Edit. Nemira.
- Pasti, V. (2006). *Noul capitalism românesc*. Iași: Edit. Polirom.
- Piaget, J. (1968). *Le structuralism*. Paris: P.U.F.
- Pop, L. M. (2002). *Dicționar de politici sociale*. București: Edit. Expert, pag. 9–79; 548–549, 527–539, 539–559, 116–126.
- Pop, L. M. (2003). *Imagini instituționale ale tranziției*. Iași: Edit. Polirom.
- Rappaport, A. (1968). "Mathematical Aspects of General System Analysis" în *The Social in the Social Sciences. Problems and Orientations*. Mouton: UNESCO.
- Radcliffe-Brown, A. R. (1965). *Structure and Function in Primitive Society*, London: Cohen West, I.T.D.
- Rifkin, J. (2006). *Visul European, Despre cum, pe tăcute, Europa va pune în umbră "visul american"*. Iași: Edit. Polirom.

- Stănescu, I. și Cosmin, B., coord. (2010). *Politici de incluziune socială în perioada de criză economică*. București: Edit. Expert, p. 17–30.
- Stănescu, I. și Zamfir, C., coord. (2015). *România la răscruce. Opțiuni pentru viitor*. București: Edit. Pro Universitaria, p. 15–44.
- Stănculescu, M. S. și Berevoescu, I. (2004). *Sărac lipit caut altă viață*. București: Edit. Nemira.
- Stănculescu, M. S., Marin, M. Stănescu, A. (2012). *Copil în România. O analiză multidimensională*. UNICEF, București: Vanemonde, [http://www.unicef.org/romania/Being\\_a\\_child.pdf](http://www.unicef.org/romania/Being_a_child.pdf).
- Stănescu, S., Căce, S., Alexandrescu, F., coord. (2011). *Între oportunități și riscuri: oferta de economie socială în regiunile de dezvoltare București Ilfov și Sud Est*, București: Edit. Expert.
- Strauss, C. L. (1958). *Antropologie structurale*. Paris: Plon.
- Teșliuc, E., Grigoraș, V., Stănculescu, M. S., coord. (2016). *Dezvoltarea serviciilor sociale integrate la nivel comunitar*. București: The World Bank.
- Toffler, A. și Tofler, H. (2006). *Avuția în mișcare*. București: Edit. Antet.
- Tomescu, C., Căce, S., coord. (2011). *Studiu asupra fenomenului de mobbing și a unor forme de discriminare la locul de muncă în România*, București: Edit. Expert.
- Vlăsceanu, L. (2001). *Politică și dezvoltare. România încotro?* București: Edit. Trei.
- Voicu, M. (2005). *Ce fel de bunăstare își doresc românii?*, Iași: Expert Projects.
- Voicu, B. (2005). *Penuria pseudo – modernă a postcomunismului românesc*. Iași: Edit. Expert Projects.
- Voicu, M., Voicu, B., coord. (2005). *Satul românesc în drum spre Europa*. Iași: Edit. Polirom.
- Voicu, M. (2001). "Modernitatea religioasă în societatea românească" în *Sociologie Românească*, nr.1–4, 2001, p.70–96.
- Zamfir, C. (1990). *Aliniamente ale politicilor de protecție socială pentru România anilor 1990*. INCE-CIDE.
- Zamfir, C., Pop, M. A. și Zamfir, E., (1994). *România 89–93. Dinamica bunăstării și protecția socială*. București: Edit. Alternative.
- Zamfir, C. coord., (1995). *Dimensiuni ale sărăciei în România*. București: Edit. Expert.
- Zamfir, C. și Vlăsceanu, L. (1998). *Dicționar de sociologie*. București: Edit. Babel, p. 55–56.
- Zamfir, C. coord., (1999). *Politici sociale în România 1990–1998*, București Edit. Expert.
- Zamfir, C. și Stănescu, S. (2007). *Enciclopedia dezvoltării sociale*, p. 240–254. Iași Edit. Polirom.
- Zamfir, C., Stănescu, S. și Briciu, C., coord. (2010), *Politici de incluziune socială în perioada de criză economică*, (vezi Zamfir, Elena, p. 94–126 și Iulian Stănescu p. 17–30), București: Edit. Expert.
- Zamfir, E. (1973). *Caracterul sistemic al cercetărilor antropologice din stațiile pilot Berevoiești și Cîmpulung*, în *Studii și cercetări de antropologie* 10, 2, 1973, pp.221–226.
- Zamfir, E. (1975). *Modelul sistemic în sociologie și antropologie culturală*. București: Edit., Științifică.
- Zamfir, E. (1989). *Incursiune în universul uman*. București: Edit. Albatros.
- Zamfir, E. și Zamfir, C. coord., (1995). *Politici sociale. România în context european*. București: Edit. Alternative.
- Zamfir, E. (1996). *Sărăcia – o abordare psihosociologică*, p. 413–427, în *Psihologie socială – Aspecte contemporane*, Neculau, Adrian, coord., Iași: Edit. Polirom.
- Zamfir, E. (1997). *Psihologie socială, texte alese*. Iași: Edit. Ankarom.
- Zamfir, E. (1997). *Social services for Children at risk: The impact on the Quality of life*, pag. 41–76, în „Social Indicators Research, An International and Interdisciplinary Journal for Quality of Life Measurement”, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London, vol. 42, 1/1997.
- Zamfir, E. coord. (2000). *Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară*, București: Edit. Expert.
- Zamfir, E. și Zamfir, C. (2000). *Situația femeii în România, în tranziție*. București: Edit. Expert.
- Zamfir, E. și alții, coord. (2000). *Starea societății românești. 10 ani de tranziție*. București: Edit. Expert.
- Zamfir, E. coord. (2000). *Dezvoltare comunitară. Studii de caz* (coordonator, autor). București: Edit. Expert.
- Zamfir, E., Preda, M. și Dan, A. (2005). *Raport preliminar pentru- Joint inclusion memorandum*.
- Zamfir, E., Preda, M. și Dan, A. (2007). în Zamfir, C., Stănescu, S. coord., *Enciclopedia dezvoltării sociale*, Iași: Edit. Polirom, p. 240–255.
- Zamfir, E. (2010). *Flexible working time arrangements in Romania*, în *Revista de Cercetare și intervenție socială*, vol. 28, martie 2010.



- Zamfir, E. *Support for single parents: How to overcome social assistance dependency by using work culture*. <http://www.mutual-learning-employment.net>.
- Zamfir, E. (2012). *Dependenta populației de sistemul de ajutor social*, în Revista de Sociologie nr. 1/2012 (a).
- Zamfir, E. (2012). *Asistența socială față în față cu societatea riscurilor din perspectiva politicilor sociale europene*, în Revista Calitatea Vieții 2/2012 (b).
- Zamfir, E. și Burtea, V., coord. (2012). *Prezent și perspective în cultura romă în viziunea intelectualilor, liderilor și oamenilor de succes romi*, coord. și autor. București: Edit. Grupul de presă.
- Zamfir, E. (2013). *Roma People within the Global Process of Change*, în Revista de Cercetare și intervenție socială, vol. 355.
- Zamfir, E. and Magino, F. (editors). (2013). *The European Culture Of Human Rights. The Right to Happiness*. The Cambridge Scholars Publishing.
- Zamfir, E. (2015). în Iulian Stănescu, Cătălin Zamfir, coord. *România la răscruce. Opțiuni pentru viitor*, p. 94–126, București: Edit. Pro Universitaria.
- Zamfir, E., Stănescu, S. și Arpinte, D. coord., (2015). *Asistența Socială în România după 25 de ani: răspuns la problemele tranziției*. Eikon, Cluj-Napoca: Edit. Școala Ardeleană.
- Zamfir, E. (2015) "Evaluation gender policy in Romania: the balance between profesional and family life" in Science Direct Procedia, Economics and Finance 22 (2015) p. 836–845, [www.elsevier.com/locate/procedia](http://www.elsevier.com/locate/procedia) 2015.
- Zamfir, E. și Precupețu, I. (2018). *Calitatea vieții. Un proiect pentru România*. București: Edit. Academiei Române.

#### **Rapoarte sociale:**

- Raport Social al ICCV. 2011. România: răspunsuri la criză. Academia Română: București
- Raport preliminar pentru- Joint inclusion memorandum 2005, Universitatea București
- Raportul Național Anti – Sărăcie și Incluziune Socială, București. 2002. CASPIS
- Raportul Social al ICCV. După 20 de ani: Opțiuni pentru România. 2010
- Zamfir, Elena, coordonator. 2003. Politici Sociale pentru Familie și Copil în România (Raport Național, Universitatea București, Institutul de Cercetări privind Calitatea Vieții, UNICEF, București, 2003)
- Linkuri: Memo/16/2868 Communication on the Commion's proposal
- Recomandările specifice ale CE pentru Programul național de reformă al României 2017 din 19.06 2017, în urma analizei comparative ( anul 2016 vs 2017)



## **2. POLITICI SOCIALE POSTMODERNE ÎN ROMÂNIA: ÎNTRU NEVOIE ȘI SCHIMBĂRILE AȘTEPTATE ALE SISTEMULUI DE FURNIZARE A BUNĂSTĂRII<sup>1</sup>**

*Bogdan Voicu*

Fiecare epocă aduce în prim plan moduri diferite de organizare socială. Schimbarea regimurilor politice este probabil cea mai vizibilă. Democrația limitată ateniană era cândva revoluționară, dar astăzi nu mai este acceptabilă, sau cel puțin nu mai este o idee acceptabilă în afara unor grupuri exclusiviste ce și-ar dori ca votul să fie rezervat unor clase sau categorii privilegiate, determinate de venit, educație, rasă, etnie, religie sau alte caracteristici similare. Istoria ne-a oferit însă multe alternative de organizare socială, de la autocrații centrate în jurul unui lider ereditar la triumvirate, tehnocrații, dictaturi personale, militare sau de orice altă natură, captivități economice și până la democrație – în variile sale forme. Varietatea din domeniul politic poate părea una superficială, exterioară indivizilor și dependentă de influențe externe. Poziționări extreme, precum cele menționate mai sus, pot considera drept superficiale orice manifestări instituționale ce îmbracă modul de organizare a societății. Pot fi considerate drept simple haine ce pot fi oricând aruncate la coșul de rufe, curățate, ajustate sau pur și simplu înlocuite cu altele. Dar, la fel de bine putem discuta despre lucruri mult mai subtile și mai profunde ce influențează iremediabil organizarea socială, precum structura familiei, valorile sociale (care orientează atitudinile și comportamentele oamenilor), importanța prieteniei, rolul muncii sau relațiile dintre oameni, ca să ofer doar câteva exemple. Toate acestea s-au modificat fundamental în lume și în România în ultimul secol și au cunoscut transformări de substanță în ultimele decenii. Procese demografice, precum migrația internă și internațională și a doua tranziție demografică, au schimbat și ele radical cererea pentru politici și programe sociale.

Acesta este obiectivul acestui capitol: să discute despre provocările curente ale sistemului de politici sociale românesc în fața schimbărilor sociale. O fac discutând sintetic despre puncte importante în evoluția societăților umane, care marchează decisiv dezvoltarea modurilor contemporane de furnizare a bunăstării.

Abordarea are în centrul său paradigma schimbării dată de teoriile revizuite ale modernității, numite adesea drept teorii ale postmodernității, modernității reflexive, ale societății riscului (Beck, U., 1997; Beck, U., *et al.*, 1994; Giddens, A., 1991; Inglehart, R., 2018; Inglehart, R. & Welzel, C., 2005; Lash, S., 1999; Urry, J., 2000). Aceasta este de altfel calea urmată încă din anii 1990 de numeroși

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului a fost publicată în „Politici sociale postmoderne în România: Între nevoie și schimbările așteptate ale sistemului de furnizare a bunăstării”, în *Sociologie Românească*, vol. 17 (2)/2019, pp. 9–36.

autori din zona politicilor sociale (Fitzpatrick, T., 1996; Hillyard, P. & Watson, S., 1996; Kemshall, H., 2001; Leonard, P., 1997; Mishra, R., 2002; Noble, C., 2004; Pease, B., 2002; Pease, B. & Fook, J., 1999), dar criticată de o minoritate, care, ce e drept, a inclus cel puțin un clasic al politicilor sociale (Taylor – Gooby, P., 1996). Postmodernitatea schimbă societatea și aduce în prim plan individul care devine obiect central al politicilor și programelor sociale. Indivizii sunt denormalizați, în sensul că sunt eliberați de constrângerea unor nevoi universale la nivelul societății, fiind priviți ca elemente de sine stătătoare, cu nevoi specifice și practic irepetabile. Perspectiva aruncă în desuet fundamentele statului bunăstării așa cum au fost ele construite la jumătatea secolului precedent. Furnizarea de servicii și beneficii sociale de același tip pentru toți cei aflați în nevoie nu dispăre, dar este completată și nuanțată de programe puternic individualizate.

Modul în care se manifestă astfel de nevoi, felul în care pot fi abordate și consecințele asupra modului de finanțare și gestionare a sistemului bunăstării sunt întrebările la care încerc să schițez scurte răspunsuri. Scopul capitolului este de a crește familiaritatea cu astfel de procese și de a puncta principalele lor consecințe.

În cele ce urmează, vom începe prin a discuta despre postmodernizare ca proces ce urmează modernizării, pentru a fixa tipul de nevoie manifest la nivelul populației. În context, schițez o istorie a principiilor de furnizare a bunăstării în lume, pentru a descrie modul în care orientările de politică socială s-au schimbat de-a lungul istoriei, și cu precădere în ultimele decenii. Descrierea acestor schimbări face trecerea către discuția despre implicațiile pentru sistemul românesc de redistribuire și furnizare a bunăstării, discuție structurată pe câteva dimensiuni majore: emigrație, familie, muncă, educație, locuire, creșterea copiilor, imigrație, mod de finanțare a politicilor sociale și mod de furnizare a serviciilor sociale. Fără îndoială, acest capitol nu își propune exhaustivitate. Sunt abordate doar câteva domenii de acțiune ale politicilor sociale și câteva procese majore de schimbare. Opțiunea de structurare a textului este de a îmbina discuția despre procesele de schimbare cu cea despre domeniile în care acestea se manifestă și are la bază dorința de a asigura mai degrabă o fluiditate a textului și înțelegerea implicațiilor multidirecționale ale proceselor abordate. Discuția finală face trimitere tocmai la această complexitate a furnizării contemporane a bunăstării.

### **De la tradiționalism la postmodernitate. O scurtă istorie a principiilor de furnizare a bunăstării**

Povestea schimbării sociale este în general spusă simplu: oamenii au inventat tehnici și tehnologii noi, acest lucru a permis dezvoltarea, prin urmare trăim din ce în ce mai bine și renunțăm la organizări politice autoritariste, acceptând democrația ca mod universal de organizare. În esență, aceasta este ideea ce a dominat gândirea despre umanitate la finalul războiului rece, când mulți filosofi sociali îmbrățișau ideea „sfârșitului istoriei” (Fukuyama, F., 1993).

În fapt, toată această istorie are în spate o evoluție culturală fără de care schimbările nu se puteau produce și pe care schimbările o potențează.

Societatea tradițională este una a penuriei, a lipsei de resurse, a expunerii la riscuri materiale și de securitate majore. Bolile reduc speranța de viață, oamenii știu puțin despre cum lucrează lumea și comunică cel mult accidental cu cei aflați în afara proximității geografice imediate. O cultură tradiționalistă este dominată (Giddens, A., 1990; Voicu, B., 2005) de faptul că oamenii aleg mai degrabă „căile bătute”, se bazează pe o experiență anterioară, a unor cazuri de succes repetate ca atare, indiferent de schimbarea condițiilor din contextul imediat, dat fiind că adesea explicația disponibilă este pur mimetică, nu bazată pe cunoaștere. Sunt asumate nevoi egale pentru toți oamenii, dorințe identice pentru toți, diferențierea fiind practic inexistentă. Lipsa resurselor face inutilă discuția despre politici sociale. În cazuri izolate, există programe pentru săraci. Mersul la școală va apărea abia în zorii modernității, în societatea tradițională având de a face cu furnizarea privată a serviciilor educaționale și de sănătate, primele fiind apanajul strict al păturii favorizate, ca și îngrijirea sănătății bazate pe cunoaștere cât de cât sistemică.

Modernizarea vine cu patru procese majore, pe care le prezint într-o ordine oarecare, fără a stabili ierarhii între ele: în primul rând, oamenii încep a lucra în afara mediului familial, devin angajați; în al doilea rând, mobilitatea geografică crește și asistăm la o migrație masivă dinspre sat spre oraș, urmată de migrația spre zone mai puțin locuite (spre exemplu migrația dinspre Europa spre America); în al treilea rând, cunoașterea rațională conduce la progres tehnologic și generează bunăstare, manifestată și prin accesul la îngrijire medicală mai sofisticată; în al patrulea rând, un proces de modernizare culturală are loc, având ca element central renunțarea la explicația religioasă înlocuită cu cea rațională, bazată pe cunoaștere, pe știință, și fiind însoțită de deschidere la schimbare.

Apariția manufacturilor și apoi a fabricii are implicații dramatice pentru nevoia de politici sociale. Apare riscul de a fi în șomaj, un risc ce va conduce în timp la apariția legării redistribuirii de muncă și la beneficiile contribuției. Migrația către orașe conduce la disoluția treptată a familiei extinse. Femeile sunt dependente de bărbați (abia mai târziu accesează și ele piața muncii), iar întreaga familie este dependentă de aducătorul de venit. Înainte de mutarea spre oraș, incapacitatea de muncă a unuia dintre membrii familiei era acoperită de toți ceilalți, care locuiau în aceeași casă dimpreună cu frați, surori, părinți, veri, cumnați și cumnate. Acum, cu familia nucleară dominând un oraș în care producția agricolă proprie dispare, un accident de muncă poate arunca familia în stradă.

Este nevoie, prin urmare, de politici dedicate acestor riscuri. Mai mult, cu pătrunderea femeilor pe piața muncii apare nevoie de servicii de îngrijire a copilului, iar nevoia de educație complică și mai mult mixul bunăstării.

Dar aceasta nu este tot. Cunoașterea despre lume și viață produce evoluții dramatice în ce privește îngrijirea sănătății. Apariția doctorilor autentici și a cunoașterii despre alimentație face ca speranța de viață să crească și să apară o categorie nouă de oameni: „bătrâni”. Aceștia nu mai sunt în sarcina familiei extinse, iar la 1881 Otto von Bismark legiferează pensiile ca sistem asiguratoriu obligatoriu pentru toți lucrătorii din Prusia. Momentul este considerat un punct simbolic de cotitură în nașterea sistemelor contribuției de furnizare a bunăstării. Dar el este și expresia aplicării raționalității în organizarea societății. Cunoașterea rațională a condus la soluții raționale. Formalizarea serviciilor de furnizare a

bunăstării este fundamentată pe faptul că riscul este inerent, iar toți au nevoi similare. Implicația constă în furnizarea centralizată a serviciilor sociale și/sau în reglementări universale valabile, în monetarizarea prestațiilor, în soluții top-down, bazate pe un soi de inginerie socială aplicabilă ca atare oriunde. Beneficiarul protecției sociale este o persoană „asistată” social. Accentul cade pe asistare, pe definirea pasivă a beneficiarului de protecție socială.

Aducerea individului în centrul procesului de redistribuire este apanajul postmodernității, cea care schimbă fundamental mixul de furnizare a bunăstării. Postmodernizarea culturală este asociată renunțării la normalizare, trecerea la acceptarea diversității și, mai ales, reflexivitatea. Cea din urmă, deși sună prețios ca termen, constituie un mod foarte simplu de raportare la realitate. El presupune asumarea rațională a cunoașterii existente și chestionarea validității acesteia. Cu alte cuvinte, orice cunoaștere despre lume și viață este imediat supusă testării și nu este preluată automat drept adevăr absolut. Spre exemplu, eficiența energiei nucleare este văzută în ansamblul consecințelor sale asupra siguranței mediului. În modernitate, doar beneficiile ar fi fost luate în considerare, nu și riscurile aferente. În modernitate, oamenii aveau nevoi identice, era un standard ce putea fi atribuit ca atare oricui. În postmodernitate, standardul este flexibil, include nevoi de bază peste care se suprapun nevoile specifice ale fiecăruia. Implicația este dată de aducerea individului în centrul mixului bunăstării și a construcției mixului bunăstării pornind de la acesta, axându-se nu pe asistare, ci pe empowerment, integrare socială și participare, așa cum argumentez în subcapitolul următor.

### **Politici sociale postmoderne**

Discuția despre politici sociale postmoderne a devenit importantă în literatura dedicată politicilor sociale din anii 1990 (Voicu, B., 2001). Articole, capitole și cărți importante au definit nevoia de a considera noile schimbări societale și a le integra în abordarea conceptuală a politicilor sociale, urmând un trend deja observat în practică (Carter, J., 1998 b; Leonard, P., 1997; Mishra, R., 2002; Penna, S. & O'Brien, M., 1996; Taylor, 1998). Argumentele pentru incorporarea literaturii despre postmodernitate erau multiple, fiind deja schițate în secțiunea anterioară. Noua organizare socială aducea în prim plan nevoia de noi moduri de a face (Leonard, P., 1997), dar mai mult decât atât, indivizii se schimbau, iar în prim plan era tocmai identitatea acestora (Taylor, D., 1998), ceea ce impunea o nouă abordare a mixului bunăstării, o abordare în care să prevaleze diferențele, nevoile diferențiate, programele dedicate, individul și nu colectivitatea (Taylor, D., 1998).

Individualizarea postmodernă este cheia înțelegerii proceselor curente. Denormalizarea (Foucault, M., 1995) reprezentării privind identitatea, felul de a fi și nevoile indivizilor conduce automat la căi specifice de a face. Acestea presupun o renunțare la universalism, sau mai degrabă o sofisticare a acestuia (Thompson, S. & Hoggett, P., 1996), lăsând spațiu pentru integrarea în comunități mai înguste, nu în societate, pentru intervenție care să țină seama de acel empowerment al indivizilor și grupurilor, participarea lor activă în procesul de „asistare”, astfel încât să dezvolte acele capacități care să evite repetarea concretizării riscurilor sociale.

Integrare în comunitate, nu în societate, este primul element cheie pe care l-am sugerat. Politicile sociale din modernitate veneau cu acea nevoie de a te plasa în rând cu lumea. Cum postmodernitatea afirmă diversitatea și toleranța la o multitudine de statusuri, stiluri de viață și modalități de expresie, literatura contemporană despre politici sociale abundă în analize care aduc în prim plan incluziunea socială și evitarea excluziunii, a marginalizării (Room, G., 2008: 345–346). Viziunea normativă a societății este înlocuită cu capacitatea de a dezvolta portofolii de statusuri, ceea ce înseamnă că indivizii înșiși sunt cei mai îndreptățiți să evalueze propriile căi de integrare.

Capacitatea indivizilor urmează tendința din modernitate de a înlocui simpla asistare cu politicile active. Spre exemplu, ajutorul de șomaj este un simplu paliativ, adresând efectul, nu cauza. Programe de recalificare asigură în schimb acel empowerment de care vorbeam, care să crească șansele șomerului de a găsi un loc de muncă. Participarea la formare devine condiționare a primirii beneficiului material și are și menirea de a menține individul activ, conectat la dinamica vieții de zi cu zi. Cu alte cuvinte, noile politici au în componență juxtapunerea celor două principii: empowerment și participare.

Concentrarea pe individ aduce complicații legate de furnizarea bunăstării. Normativizarea din societatea tradițională simplifica lucrurile, reducând incertitudinea axiologică (Voicu, B., 2001). Indivizii fiind la fel, puteau fi tratați la fel. La nivel pragmatic, aceasta determina prezența unui set redus și cvasiuniversalist de instrumente de politică socială, care deși puține erau suficiente pentru a adresa orice nevoie. Acceptarea diversității și individualizarea nevoilor face ca portofolii extinse de politici, programe și instrumente de sprijin să nu mai fie suficiente. Intervenții puternic individualizate devin însă fezabile prin externalizarea parțială a furnizării de prestații și servicii dinspre autoritățile publice, care păstrează însă rolul de regulator, spre al treilea sector. Organizații nonguvernamentale, inclusiv de tip religios, își accentuează astfel rolul în asigurarea coeziunii sociale și în furnizarea de servicii pentru cei aflați în situații de risc. Parteneriatul public-privat în furnizarea de servicii sociale apare ca element obișnuit în mixul de programe sociale. În noiembrie 2019, Google Scholar returna 4 000 de lucrări apărute în 2019 ce includeau sintagma ”postmodern social policy”.

### **România azi**

În cele ce urmează ne referim la provocări contemporane de tip postmodern, pe care societatea românească le cunoaște și la care reacția de politici sociale este așteptată, sau pe care este probabil ca România să le experimenteze și față de care se poate pregăti intervenție anticipativă.

Este de observat că astfel de procese sunt uneori abordate în literatura de politici sociale scrisă în și despre România, dar ele sunt arareori conceptualizate. Explicația rezidă în cel puțin două dintre caracteristicile societății românești. Pe de o parte, comunismul a negat nevoia de politici sociale (Zamfir, C., 1993), marxismul fiind suficient pentru a asigura funcționarea societății, iar oamenii neavând nevoi neabordate implicit de modul comunist de organizare a societății. Pe de altă parte,

perspectiva menționată mai sus este una tradițională în sine, precum majoritatea societății (Voicu, M., 2005) și perpetuată până în prezent, conduce la a ignora nevoi de individualizare și a promova normativismul. Analizele de politici sociale în România au avut, prin urmare, nevoia de a construi domeniul (a se vedea spre exemplu volumele Mărginean, I., 2004; Pop, L. M., 2005; Preda, M., 2002; Zamfir, C., 1990; Zamfir, C. ed, 1999; Zamfir, E. & Zamfir, C. eds., 1995; Zamfir, E. ed, 2003; Zamfir E. *et al.*, eds., 2015). Reconstrucția începea de la bazele sale, care nu erau tocmai postmoderne, și erau dominate de imperativul de a răspunde la o cerință societală ce impunea și încă impune normativismul în evaluarea nevoilor. Cu toate acestea, așa cum argumentez în cele ce urmează, procese sociale contemporane schimbă fundamental natura provocărilor cu care politicile sociale deja se confruntă.

### **Migrație internațională: români plecați**

Într-o lume globală, în care comunicarea instantanee și transportul accesibil la costuri mici facilitează transnaționalismul (Vertovec, S., 2009), politicile sociale devin simultan rezultatul preferințelor naționale și a influențelor internaționale (Kasza, G. J., 2002; Penna, S. *et al.*, 2000). Migrația internațională este cea care facilitează circulația ideilor despre organizare societală, dar și transferă de la o societate la alta stiluri de viață. În plus, aduce o dilemă esențială: gestiunea drepturilor sociale ale celor aflați în diferite forme de migrație (Bommes, M. & Geddes, A., 2000; Kilkey, M., 2017).

Una dintre acestea este migrația circulatorie (Sandu, D. *et al.*, 2018). Există migranți care petrec perioade de timp în țara de origine, apoi în migrație, apoi în remigrație (mutarea în altă țară, dar nu cea de origine), apoi din nou în țara de origine și așa mai departe, într-o secvențialitate care nu este aceeași de la un migrant la altul și care definesc o migrație lichidă (Bygnes, S. *et al.*, 2017; Engbersen, G., 2012). Acest lucru complică situația din punct de vedere al deciziei asupra drepturilor sociale, asupra accesării serviciilor contribuției și, la modul general, asupra responsabilității societăților în privința prevenirii riscurilor pentru membrii lor. Ce ar trebui să primeze în acest sens, spre exemplu, în caz de incapacitate de muncă: rezidența sau cetățenia? Cu alte cuvinte, cine ar trebui să furnizeze ajutoare sociale, consiliere, ajutor de șomaj, integrarea educațională, accesul la servicii de sănătate: țara de origine sau cea de rezidență? Cum faci să echivalezi sau să transferi contribuțiile la varii sisteme de asigurări sociale fără a genera costuri administrative exorbitante? Cine să plătească pensii pentru cei care au contribuit la sisteme de asigurări sociale din, să zicem, patru țări diferite, dar la niciunul suficient pentru a putea atinge perioada minimă solicitată în caz de pensionare? Acesta este cazul a numeroși români aflați în migrație.

O altă formă a migrației este cea care generează familii transnaționale (Baldassar, L. *et al.*, 2014; Ducu, V., 2009; Parreñas, 2005). Unul dintre părinți pleacă la lucru în străinătate și întreține familia rămasă acasă. Alteori, ambii părinți sunt la



lucru în străinătate, iar copiii rămași acasă sunt în îngrijirea altor rude. Stereotipul mass-media din România este că astfel de copii au de suferit. Realitatea este mai nuanțată. Adesea, în absența resurselor aduse de acest tip de familie transnațională, copiii rămași acasă ar avea de înfruntat obstacole poate și mai accentuate, atât materiale, cât și emoționale. Sunt rapoarte și studii românești care arată că rezultatele școlare sunt deloc sau în mică măsură afectate în cazul migrației unuia sau ambilor părinți (Botezat, A. & Pfeiffer, F., 2014), același lucru fiind valid și în ce privește dezvoltarea emoțională (Voicu., B & Tufiș, C., 2016). Analize din alte spații geografice (Mazzucato, V. *et al.*, 2016) arată că în fapt, disfuncționalități apar doar atunci când cel care se îngrijește de copiii rămași în țara de origine nu este stabil, se schimbă de-a lungul absenței părinților. Din acest punct de vedere, consecința pentru asistența socială a copilului, pentru educatori/profesorii, precum și pentru consilierii școlari și familiali sunt simple: este necesară o monitorizare a copiilor aflați într-o astfel de situație, pentru a preveni potențialele situații de criză, precum și cele de stigmatizare sau izolare socială. Tot legat de familiile transnaționale, apar nevoi de consiliere și suport emoțional pentru mamele transnaționale (Hondagneu-Sotelo, P. & Avila, E., 1997; Parreñas, 2005 a, 2005 b). Acestea sunt chestiuni care privesc deopotrivă serviciile de suport la origine și la destinație și pot implica colaborare transnațională în furnizarea programelor sociale. Este interesant de observat că mai vechea gospodărie mixtă difuză (Mihăilescu, V. & Nicolau, V., 1995) este adeseori reprodușă azi în profil transnațional, iar relațiile dintre membrii săi sunt similare celor observate pentru familiile extinse ce se gospodăreau în comun pe distanța geografică ce separa orașul de sat în anii 1980–1990.

O altă formă de migrație este legată de revenirea la pensionare (Klinthäll, M., 2006; Razin, A. și Sadka, E., 1999). Transferul contribuțiilor (atunci când există), asistarea în cazul revenirii după lucrul la negru, integrarea în comunitate sunt doar câteva dintre punctele de interes pentru sprijinirea unor astfel de migranți de retur.

Reintegrarea în sine a migranților ce revin în țară este o chestiune ce impune adesea nevoia de suport special și consiliere (Arowolo, O., 2000). România, o țară cu peste 3,5 milioane de emigranți (Dospinescu, A. S. & Russo, G., 2018), și cu aproximativ 250 000 de emigrări anuale, cunoaște o migrație anuală de revenire comparabilă ca ordin de mărime cu jumătate dintr-o generație de nou-născuți (Voicu, B., 2018 a), și care a crescut în 2017 spre nivelul unei cohorte de nou-născuți. De aici nevoia de a defini programe și politici de reintegrare atent creionate și apropiate de grupul țintă, a cărui participare în procesul de reintegrare poate fi esențială.

Reamintim faptul că toate aceste procese se petrec pe fondul unei tendințe de individualizare a stilurilor de viață, așteptărilor de la viață și, în consecință, a nevoilor. Acest lucru impune tratarea individualizată a cazurilor, într-un cadru comun, dar apropiat de evaluarea fiecărei reveniri în parte. Un astfel de demers este dificil de derulat prin programe centralizate sau gestionate la nivel național. Parteneriate public–privat, delegarea sarcinilor la nivel local și accentul pe programe oferite comunitar și prin organizații nonprofit constituie prin urmare principii de gestiune a provocărilor aduse de migrația externă.

### **Schimbări în structura familiei**

Schimbarea structurii familiei este probabil procesul postmodern cel mai profund. A doua tranziție demografică (van de Kaa, D. J., 1987; Lesthaeghe, R., 2010; Surkyn, L. și Lesthaeghe, R., 2004) accentuează nuclearizarea familiei, scăderea numărului de copii, amânarea vârstei la prima căsătorie. România experimentează extrem de acut acest proces. Politica pronatalistă din perioada comunistă a fost continuată printr-un trend radical opus în cele trei decenii postdecembriste (Rotariu, T., 2019). Fertilitatea redusă, familiile fără copii, înlocuirea stabilității cuplului cu o diversitate de modele ce implică coabitarea sunt relevante în contextul individualizării postmoderne. Consilierea familială devine una complexă, profund dependentă de situații contextuale și de succesiunea etapelor de-a lungul vieții ce impun o abordare de tip “life-course perspective” (Huinink, J. & Feldhoaus, M., 2009).

Familiile amestecate (blended families) devin un element frecvent în societate, fiind familii reconstruite din bucăți de familie dizolvate prin divorț, separare sau din alte motive, și apoi recombinate (Kumar, K., 2017; Portrie, T. & Hill, N. R., 2005). Divorțialitatea în România este relativ ridicată (Rotariu, T. 2019; Vintilă–Ghițulescu, C., 2004), ceea ce face ca prezența unor astfel de familii să devină din ce în ce mai frecventă. Consilierea familială în astfel de situații poate fi simplă sau complicată, în funcție de situație, dar oricum ar fi, este diferită de modele tradiționale de asistență socială (Gonzales, J., 2009; Howell, L. C. *et al.*, 1998; Zeleznikow, L. & Zeleznikow, J., 2015).

Se petrece și un al doilea proces de natură demografică: crește speranța de viață. Procesul este mai puțin vizibil în România postbelică, dar în ultimele decenii, după 2000, trendul devine vizibil (Rotariu, T., 2019); ținând cont și de cele petrecute și în alte țări, este de așteptat să observăm creșteri importante ale speranței de viață. Efectul constă într-o apariție a unei populații în vârstă, cu un set de nevoi noi, în care primează cea de „activare”, de menținere a unei vieți active, care să le permită pe de o parte să continue dezvoltarea personală, iar pe de alta să contribuie activ la viața comunităților din care fac parte. O atenție accentuată cade în acest sens pe politicile de “active ageing” (Foster, L. și Walker, A., 2014; Voicu, M., 2019; Walker, A., 2008). Dincolo de aceasta, sunt de considerat schimbările în familie aduse de creșterea fără precedent a speranței de viață, combaterea singurătății, gestiunea cuplurilor constituite la vârste pe care cândva oamenii practic nu le atingeau, și a relației cu copii și nepoții.

### **Individualizarea nevoilor de pe piața muncii**

Munca nu mai este ceea ce era. Primatul său în mixul vieții de zi cu zi este în scădere (Voicu, B., 2018 b), reflectând schimbările modernității târzii (Halman, L. & Müller, H., 2006). O atenție din ce în ce mai pronunțată, deja pătrunsă în documente oficiale la nivelul politicilor naționale și europene, este acordată echilibrului dintre

muncă și viață (work-life balance) (Poulose, S., 2018; Russo *et al.*, 2016).

Apar forme noi de lucru, incluzând part-time, munca de acasă, lucrul în huburi dedicate, delocalizarea, toate prezente și în România. Un proces de downshifting se observă, constând în căutarea mai degrabă a timpului personal, în detrimentul câștigurilor materiale (Juniu, S., 2000; Levy, N., 2005). Procesul este prezent și în România (Vasile, 2019) și coexistă cu grupuri afectate de precaritatea muncii (Preoteasa, A. M. D. *et al.*, 2016; Vlase, I. & Preoteasa, A. M., 2018). Cu alte cuvinte, diversitatea situațiilor este din nou prezentă, complicând forma pe care o pot îmbrăca aranjamentele și reglementările privind munca și beneficiile sociale asociate muncii.

Mai mult, o discuție deja veche ia în calcul dispariția muncii sau diminuarea sa mult sub ceea ce a fost cândva pentru umanitate. Înainte de a explica pe de-a întregul, este util să notăm contextul: am menționat deja faptul că centralitatea muncii în viața oamenilor este în declin. În același timp, durata zilei de muncă și a săptămânii de lucru au scăzut constant de-a lungul ultimei sute de ani, concomitent cu creșterea numărului de zile de concediu și sărbătoare (Voicu, B., 2008). Aceste procese se petrec odată cu creșterea productivității muncii, în contextul dezvoltării tehnologice. Ele conduc la întrebări privind utilitatea muncii umane în viitorul apropiat, când automatizarea și recursul la inteligența artificială ar putea lăsa un timp fizic neașteptat de îndelungat în care oamenii ar fi liberi de obligații legate de munca productivă. Dar această libertate vine cu prețul dilemei resurselor care să permită folosirea timpului liber. Muncind puțin, va fi plata muncii (retribuția) suficientă pentru un trai decent? Cum împiedici inegalitățile de venit date de venitul din proprietate și cel din muncă? Cum realizezi redistribuirea către cei mulți care nu vor munci deloc, nu atât pentru că nu găsesc loc de muncă, cât mai ales pentru că societatea nu mai are nevoie de atât de mulți oameni care muncesc?

Unele dintre aceste întrebări pot părea drept simple himere, ipoteze neplauzibile sau exagerări nefundamentate. Ele devin cât se poate de reale, palpabile chiar, la o privire atentă asupra trendului pe termen lung al orelor de muncă lucrate săptămânal și anual, la scăderea continuă a importanței muncii în reprezentările oamenilor, la creșterea exponențială a productivității. Inclusiv România cunoaște astfel de procese de schimbare, iar experimentul unei companii ce a redus săptămâna de muncă la 4 zile a făcut înconjurul presei în 2018. O companie neozeelandeză, ce a urmat aceeași cale în 2018, a constatat creșteri ale productivității, simultane cu o creștere la 5 din 10 la 8 din zece a angajaților care declarau că au un bun echilibru între muncă și alte activități (work-life balance). Franța și Olanda, spre exemplu, au reglementări ce reduc săptămâna de lucru la 32–34 de ore. Întrebările formulate mai sus devin prin urmare realități credibile, iar politicile sociale în domeniul muncii nu pot ignora o astfel de individualizare a pattern-urilor legate de viața activă.

### **Educația: masificare, *home-schoolling*, *unschooling*, educație recurentă**

O societate din ce în ce mai complexă necesită din ce în ce mai multă educație. Timpul disponibil pentru educație este unul care devine, la rândul lui, din ce în ce mai abundent. Sunt mai mulți factori care concură la acest nou tip de

echilibru al vieții oamenilor. În primul rând, societatea are resurse care îi permit să asigure o educație îndelungată membrilor săi. Productivitatea crescută, eliminarea multora dintre riscurile naturale sau ținerea acestora sub control (boli, cutremure, erupții vulcanice, inundații, atacul unor animale sălbatice, clima prea caldă sau prea rece etc.), au permis și permit alocarea de resurse către generarea de bunăstare, dincolo de simpla bunăstare materială. În al doilea rând, oamenii au timp. Creșterea speranței de viață creează mulți ani de viață în care educația poate fi primordială. Scăderea timpului dedicat muncii generează și mai mult spațiu pe care oamenii îl pot dedica educației de varii feluri.

Accentul cade tocmai pe aceste „varii feluri”, fiindcă individualizarea societății și centrarea pe nevoile personale conduce la destandardizarea rutelor educaționale (Ball, S. J., 1998) și la redefinirea conținuturilor (Kumar, A., 2019; Rice, M. F., 2015; Sjöström, J. *et al.*, 2016). Redefinirea conținuturilor este mai puțin importantă din perspectiva acestui capitol, chiar dacă parte a schimbării este legată de a aduce în prim planul educației o perspectivă a toleranței, acceptării celorlalți, a diversității și a înțelegerii lumii contemporane (Kumar, A., 2019; Rice, M. F., 2015). Tipul de abordare a procesului educațional devine esențial. Individualizarea face ca rolul regulator al școlii să devină unul complex, în care reglementările ce țin societatea la un loc sunt mai degrabă asumate, nu impuse prin coerciție (Tait, G., 2018). Aceasta modifică decisiv relația studenți/elevi–profesori–părinți, impunând egalitatea actorilor sociali în acest domeniu, solicitând abilități superioare din partea profesorului ce pune expertiza la dispoziția elevilor sau studenților, și implicând participarea activă a familiei în procesul educațional.

Fragmentarea rutelor educaționale este însă cea care suscită interes major pentru acest capitol, având adânci consecințe în politicile sociale din lumea contemporană, cu aplicație imediată pe cazul României.

Un prim proces este masificarea (Voicu, B. & Vasile, M., 2010). Cu 60 de ani în urmă, a merge la liceu sau școală profesională constituia privilegiul clasei avantajate (Bourdieu, P. & Passeron, J., 1977). Cu patruzeci de ani în urmă, educația secundară superioară (liceu, școală profesională) deja se generalizase, iar discrepanțele de acces se mutaseră la nivelul educației superioare. Raftery și Hout (1993) au argumentat despre faptul că inegalitatea de acces este maximizată până la saturarea nevoilor de acces ale clasei dominante (Ipoteza Maximal Maintained Inequality).

Dar creșterea accesului la educație superioară a trecut mult de nivelul în care cei din clasa superioară au avut suficiente locuri pentru ei în universități, întocmai cum se petrecuse și cu masificarea accesului la liceu. Spre exemplu, în România recentă, în 1990 doar 8% dintre adulți aveau studii superioare, adică unul dintre cele mai mici procente la nivel european. În 2017, 25% dintre cei între 30 și 34 de ani aveau studii superioare, din nou una dintre cele mai mici cifre în Europa, mai exact cea mai mică între membrii UE, asociați UE, candidați la UE sau parteneri cu UE. Fără îndoială cifra ar fi ușor mai mare dacă adăugăm pe cei emigrați, dar s-ar plasa departe de alte țări europene (spre exemplu, cifrele corespunzătoare erau 41% ca medie a UE, 57% în Lituania – țara cu cea mai educată populație de 30–34 de ani din Europa, 46% în Franța, 34% în Bulgaria etc.)

Am folosit aceste cifre cu scopul de a demonta acel mit al unei Româнии extrem de educate și de a plasa discuția despre politici sociale în educație în

contextul său real. Chiar și cu un acces atât de mic la studii superioare în comparație cu alții, România tot a cunoscut o masificare autentică a accesării universităților. Iar aceasta a condus, ca oriunde în lume, la un nou tip de inegalitate, cel orizontal (Voicu, B. & Vasile, M., 2010). Așa cum observa Lucas (2001), inegalitatea nouă este una mai subtilă, mai pragmatică (Effectively Maintained Inequality). Pătura superioară ocupă de astă dată preponderent universitățile bune, iar în interiorul acestora facultățile cu prestigiu mai ridicat. Abia apoi, restul locurilor disponibile se distribuie către cei cu resurse educaționale și materiale mai reduse.

Coady și Dizioli (2017) argumentează că masificarea sfârșește în cele din urmă prin a nivela inegalitățile, un efect care însă se estompează când dezvoltarea crește. Utilizând cazul Statelor Unite ale Americii (SUA), Schneider et al. (2018) demonstrează o creștere a inegalității acolo unde inegalitatea preexistentă era deja mare. România este deja o țară relativ dezvoltată și cu inegalitate mare. Tendința de multiplicare a inegalităților este vizibilă mai ales în București, unde numărul liceelor private depășește 20 de unități în 2019, costurile asociate unui an școlar fiind de regulă comparabile cu dublul salariul mediu anual net. Astfel de inegalități sunt reproduse stringent în ceea ce privește accesul la universități, mai ales în ce privește accesarea universităților din afara țării, dar și la accesarea diferențiată a studiilor superioare în așa fel încât universități sau departamente cu prestigiu mai slab atrag pe cei din clasa dezavantajată. Consecințele nu țin atât de politica educațională, cât mai ales de cea socială. Pe de o parte este vorba de a găsi forme de curriculum care să permită exprimarea propriei personalități dincolo de formalismul claselor tradiționale, încă prezente mai ales în sistemul public. Pe de altă parte este provocarea gestiunii inegalității vizibile de formare, ce poate conduce la tensiuni sociale latente și la fragmentarea unei societăți deja extrem de inegală conform coeficienților GINI.

Ca societate a riscului, postmodernitatea presupune o capacitate de cunoaștere care să te apere în fața riscului recunoscut. În culturile tradiționaliste, absența cunoașterii ducea la prevenirea riscului prin ignorarea acestuia sau prin alocarea responsabilităților privind producerea sa către entități supranaturale, primatul explicației religioase devenind regula. Complexitatea societății contemporane este asociată creșterii timpului petrecut în educație și am argumentat până aici cum România urmează și ea acest trend, chiar dacă la un nivel mai modest. În plus, inegalitățile de acces sunt mari și în creștere. Ele se suprapun peste un alt trend, ce subliniază aspectul de “double-risk society” al societății românești. Conceptul este propus de Rinkevicius (2000) și preluat de Voicu (2005) și definește o societate în care riscurile acceptării postmoderne a incertitudinii se suprapun peste insecuritatea materială. Este tocmai cazul societăților postcomuniste în primele lor decenii democratice. Lumea vestică adopta deja elemente postmoderne, influența dată de integrarea europeană era inevitabilă, dar în străfundul societății deprivarea relativă știrbea capacitatea de a accepta incertitudinile axiologice date de diversitate și individualizare.

În cazul României, metafora dublului risc poate fi transferată spre politicile sociale din educație. Masificarea universitară este dublată în România de un

abandon școlar prematur extrem de ridicat. Aceasta accentuează inegalitatea de acces și creează o nevoie acută de intervenție prin politici educaționale complexe. Actualul trend, de a întări discrepanțele, de a te centra pe așa-numiții „olimpici”, nu doar că ignoră nevoile de dezvoltare date de individualizare, dar și subminează pe termen lung coeziunea socială.

În același timp, soluțiile educaționale alternative de tip home-schoolling sau unschooling (Griffith, M., 2010; Stevens, 2007), alături de cele plasate între modern și postmodern (școlile Montessori, Waldorf etc.) devin și ele opțiuni în spațiul românesc. Aproximarea lor de paradigma integrării comunitare și a atenției acordate individualizării (Peters, M. & Marshall, J., 2002) este evidentă. Dar, din nou, ele se suprapun peste persistența modelelor tradiționale, a abandonului școlar ridicat, a dificultății de a produce un sistem educațional în nota secolului al XXI-lea.

Un accent mai pronunțat pe modele educaționale recurente (Voicu, B., 2001 a) poate redresa decalajele existente. România deja practică programele de tip a doua șansă, așa cum le practica și în comunism, prin existența cursurilor serale în licee și școli profesionale, precum și în facultăți. La nivel universitar, apare nevoia de a defini programe flexibile, care să permită întreruperi majore în traiectoria academică a studenților, module flexibile și certificări parțiale. Ele pot răspunde provocărilor lansate de îmbinarea ciclurilor de studiu cu viața de familie/cuplu, cu nevoia de dezvoltare personală extrauniversitară, cu dorința de a acumula resurse prin muncă și cu experiențe diverse, precum cele date de voluntariat. Mai ales în prezența deficitului de școlarizare al populației adulte, astfel de soluții sunt cele care pot fi promovate prin politici sociale educaționale.

Revenind la chestiunea abandonului prematur, prevenția trebuie să completeze măsurile reparatorii. Experiența subliniază eficiența unor soluții integrate precum cele propuse de UNICEF în pilotarea din județul Bacău (Voicu, B. & Tufiș, C., 2016), în care intervenția preventivă timpurie este realizată prin conlucrarea asistenței sociale, a școlii, a mediatorilor romi (dacă este cazul) și a oricărui altor furnizori de bunăstare, inclusiv din afara sectorului public.

Emigrația, migrația de revenire și imigrația adaugă dificultăți suplimentare, care adesea sunt asociate cu necesitatea utilizării profesorilor de sprijin (*shadow*).

Lungimea acestei secțiuni, în raport cu celelalte, subliniază un fapt simplu: complexitatea dublului risc societal este extremă în cazul sistemului educațional și generează consecințe pe termen lung. Inerția sistemelor educaționale le face să fie deopotrivă principala sursă a coeziunii și principalul obstacol în calea schimbării. În situații de dublu risc, funcționarea acestui plămân al societății este vitală, iar direcția în care colectivitatea se îndreaptă este simultan reflectată și orientată de procesele din interiorul sistemului educațional.

### **Locuirea: de la calitatea mediului locuit la *house-sharing***

În același registru, câteva scurte paragrafe din acest capitol sunt dedicate locuirii. Postmodernitatea vine cu o bunăstare ce lasă aparent puține lucruri de

făcut politicilor sociale ale locuirii. Preocuparea tradițională pentru a asigura o locuire decentă celor aflați în nevoie și a preveni riscuri precum *homelessness* este acum completată cu un accent pe calitatea mediului locuit, mai ales cu referire la cel exterior, și cu o privire spre noi moduri de locuire. Toate conduc spre o retragere a regulării din domeniul politicii de locuire (Dalton, T., 2009), dar și către o filosofie a locuirii (King, P., 2017) care este un punct esențial de pornire în designul de politici ale locuirii.

În prima ipostază, calitatea mediului locuit devine esențială pentru exprimarea personalității, și este din nou legată de individualizarea pe care o cunoaște societatea. Un loc primitiv pentru dezvoltarea personală, în care oamenii să se simtă acceptați și să dezvolte stiluri de viață proprii este esențial pentru o calitate a vieții superioară. Casa nu mai este doar un loc unde dormi și te adăpostești, ci un spațiu în care se petrec lucruri ce te definesc și care îți asigură energia propice țărilor proprii. Tot ce se află în jur, de la accesul la utilități și furnizori de servicii la curățenie și calitatea aerului, constituie un obiectiv pentru politica publică. Evitarea discriminării, segregării și inegalității sunt țintele complementare ale politicii sociale.

În a doua ipostază, apar forme de locuire ce ar fi surprins altcândva. Case deschise, *coach-surfing*, *house-sharing* (Bricocoli, M. & Sabatinelli, S., 2016) sunt doar câteva astfel de forme, deja vizibile și în România, și față de care asistența socială, serviciile de probațiune, și consilierea familială pot ține cont în intervențiile lor. În contextul schimbărilor amintite din sfera familiei, politicile de locuire au nevoie să abordeze și problematica dizoluției coabitării la vârste ridicate (Joseph, R. & Rowlingson, K., 2012). Coach-surfingul poate fi o soluție de luat în calcul în cazul celor tinerilor ce ies din centrele de adăpost (Perez, B. F. & Romo, H. D., 2011) sau a copiilor ce evită familiile lor dezorganizate (McLoughlin, P. J., 2013).

În deja menționatul context al dublului-risc, ca și alte țări foste comuniste (Džervus, P., 2013), România adaugă dificultatea gestiunii unui stoc de locuințe de slabă calitate, aflat în cartierele de blocuri. Multe din aceste locuințe sunt precare (Dan, 2005) și se aproprie de finalul ciclului firesc de viață, necesitând renovare și consolidare. Cu un regim fragmentat al proprietății, aducerea lor la nivelul necesar din perspectiva celor două ipostaze menționate sumar mai sus constituie o provocare.

### **Gender și creșterea copiilor: fuziunea rolurilor parentale**

*Gender*-ul și politicile de gen sunt parte esențială a mixului de politici sociale (Tait, G., 2018). Una dintre criticile majore aduse categorizării în 3–4 lumi ale bunăstării (Arts, A. W. & Gelissen, J., 2001) este neincluderea regimurilor de gen (Lewis, J., 1997). Pe de altă parte, discuția despre regimuri de gen este una bine consolidată în literatura existentă (Sainsbury, D. ed., 1999; Summer, 2016), o parte din studii subliniind existența a două dimensiuni ale temei: prezența femeilor în spațiul public, respectiv diviziunea rolurilor și sarcinilor domestice (Voicu, M., 2004).

Cea de-a doua dimensiune este una care cunoaște modificări majore în perioada postmodernă, iar politici sociale specifice devin puncte cheie în mixul

furnizării bunăstării. Dacă la nivelul sarcinilor domestice situația poate fi una flexibilă și relativ egalitară în România (Voicu, M. Voicu, B. Strapcova, K., 2009), îngrijirea copiilor este cea sensibilă, mai ales în contextul amintit al individualizării și preocupării pentru dezvoltare personală. Acesta vine cu o fuziune a rolurilor de gen în creșterea copiilor. Pe fondul egalității de gen, precum și a simplificării sarcinilor domestice datorită progresului tehnologic (Voicu, M. Voicu, B. Strapcova, K., 2009), tinde a dispărea separarea distanței dintre tată și mamă. Schimbarea, în România, ca de altfel oriunde, afectează inițial doar segmente ale populației.

Politicile sociale au reacționat deja, prin transformarea concediului maternal în concediu parental de îngrijire a copiilor. Cu alte cuvinte, nu doar mama, ci și tatăl poate să își asume rolul de îngrijire a nou-născuților și infanților. Țări precum Suedia obligă durate egale de concediu pentru cei doi părinți. În România, există doar o reglementare ce impune tatălui să fie în concediu timp de o lună dacă mama preia restul de 23 de luni. De altfel, România se remarcă prin durata foarte mare a concediului de îngrijire a copilului (24 de luni comparativ cu mult mai puțin în toate țările din Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD); Wall și Escobedo, 2013). În acest concediu, mama este cea care are rolul primordial, ceea ce reflectă tradiționalismul, dar implică timid și tatăl, chiar dacă și acest rol minor poate fi ocolit.

Trecerea spre postmodernitate va schimba însă situația existentă, mergându-se probabil spre modelul amintit în cazul Suediei. O astfel de politică ce proclamă egalitatea va fi ușor de legitimat pentru cei ce fac pasul spre postmodernitate. Pentru majoritatea populației, reacția va fi probabil una a euroscepticismului, inițiativele în acest sens fiind considerate pure invenții ale birocrăției de la Bruxelles, care nu se pot aplica țării noastre. Acceptarea diversității în acest sens va fi una complicată. Acceptarea în sine presupune și legitimarea poziționărilor tradiționaliste, indiferent dacă acestea sunt minoritare sau majoritare. Respingerea inegalității de gen devine din acest punct de vedere o intoleranță similară: a privi diversitatea drept normală înseamnă și a considera drept comportamente legitime inclusiv modurile tradiționale de a face (atunci când acestea nu contravin standardelor societale curente în ce privește protecția individului și a drepturilor sale).

Revenind la tendința spre non-diferențiere a rolurilor parentale în funcție de gender, să notăm că aceasta tinde a fi o consecință a deja amintitei a doua tranziție demografică (Lesthaeghe, 2010). Cu alte cuvinte, politicile sociale românești au deja o bună sursă de inspirație în ceea ce s-a petrecut în țările vest-europene cu 20–30 de ani în urmă, ceea ce permite o intervenție proactivă în locul uneia reactive.

### **Migrația internațională: România ca țară de destinație**

Venirile spre România sunt destul de rare. Spre exemplu, în 2017, fluxul de intrare în țară înregistra 177 435 venituri în România, din care 146 315 erau cetățeni români. În 2019, la cererea angajatorilor, cifra de lucrători străini non-EU acceptați oficial devenea 20 000 de persoane. Cifra pare mică, dar trebuie ținut cont de



dinamică: la începutul lui 2018 estimarea nevoilor era de 7 000 de lucrători non-UE, număr suplimentat în august 2018 cu mai mult de încă o dată pe atât (8 000 de lucrători) și mărit din nou în ianuarie 2019. În fapt, e vorba de lucrători noi, adică de venirile acceptate anual, ceea ce ar putea, teoretic, ridica numărul de venituri la  $(7\,000 + 8\,000) + 20\,000$ , adică la 35 000 de persoane în mai puțin de doi ani. Creșterea economică duce la nevoia de forță de muncă.

Am arătat în secțiunile anterioare cum migrația de revenire este ca nivel sub fluxul emigrării (diferența a fost în 2017 de aproximativ 75 000 de persoane, ceea ce constituie aproximativ trei optimi dintr-o generație de nou-născuți conform cifrelor pentru 2016–2018). Toate acestea converg spre ideea că România se confruntă deja cu începutul unui flux de imigranți care probabil va fi considerabil, schimbând structura populației, aducând o populație tânără ce nu ridică probleme sistemului de prestații sociale curent, dar pune o presiune fantastică spre creșterea complexității acestuia.

Este vorba de provocări tipice politicilor sociale postmoderne (Leonard, P., 1997), incluzând nevoia de a aborda sistematic integrarea societală a nou-veniților și de a reduce probabilele reacții negative, discriminatorii ale unei părți a populației. Deja atitudinile față de imigranți se plasează la limita dintre acceptare și respingere (Voicu, B., 2018 a). Ele sunt întărite față de atitudini dublitate față de refugiați, inclusiv sau mai ales la nivelul administrației publice (Voicu et al., 2018). Cu alte cuvinte, este vorba de provocări pe care politicile sociale le primesc la două niveluri: cel al atitudinilor față de cei asistați și cel al sprijinului puternic personalizat în cazul nou-veniților, care nu împărtășesc în mod necesar aceleași trăsături culturale.

A doua perspectivă este importantă în politicile sociale din educație, unde nevoile de specializare a cadrelor didactice, a furnizării de profesori de sprijin (shadow teachers) devin acute. Evitarea discriminării și nevoia de stabilitate pentru părinți guvernează intervenția prin politici și programe sociale din educație.

Discriminarea funcționează și în fenomene observate pe piața locativă (Voicu et al., 2019): proprietarii de case și apartamente evită adesea să închirieze străinilor. În condițiile unei piețe a chiriilor foarte restrânsă, aceasta impune cu necesitate intervenția prin programe sociale la nivel comunitar care să asiste nou-veniții în efortul lor de stabilire rapidă în societatea românească. Parteneriate între direcțiile de asistență socială, ONG-uri și angajatori pot fi decisive în a asigura integrarea rapidă și non-discriminarea nou-veniților.

Un efect de bumerang este dat de migrația unor categorii de rezidenți în România cu pregătire înaltă și extrem de specializată, precum medicii. Înlocuirea acestora nu se poate face peste noapte folosind populația locală și implică o probabilă nevoie de a preveni discriminarea, de a permite lucrul specialiștilor în cauză, de a evita tensiuni la nivel de grup și comunitar, cu alte cuvinte de a promova politici incluzive complexe, care să trateze simultan problematica beneficiarilor și pe cea a furnizorilor de servicii.

În toate aceste situații, în centrul atenției apare integrarea, calitatea vieții, înțeleasă prin accentul pe componenta sa subiectivă, paradigmă ce a început să înlocuiască încă din anii 1970 simpla preocupare cu bunăstarea materială ca obiectiv al politicilor sociale.

## Finanțare și organizare a noului mix al bunăstării

Statul bunăstării, așa cum îl știm azi, a trecut de-a lungul scurtei sale istorii prin mai multe crize majore, cu reasezări ideologice, a modurilor de a realiza redistribuirea și a celor de finanțare. Transformarea continuă este în fapt o fațetă inerentă a mixului de politici sociale.

O discuție contemporană este cea care a debutat în anii 1980 despre Basic income, botezat mai nou drept Universal basic income (UBI). Cu excepții minore, discuția a ocolit până în prezent România, dar ea merită luată în seamă din perspectiva mai multor trenduri pe care le-am discutat în acest capitol. Discuția nu este chiar atât de nouă precum am indicat deja, un venit minim care să fie alocat tuturor de către guvernare doar pe baza apartenenței la comunitate fiind în fapt o idee discutată în *Utopia* lui Thomas More (1516). Ea a revenit în opera mai multor filosofi sociali, precum Condorcet (1974). În anii 1980, ideea redevine puternic (van Parijs, P., 2004). Fondul problemei este de astă dată altul: redistribuirea vine în societate cu costuri administrative ridicate, în special pentru a testa nevoile. Odată cu creșterea bunăstării, astfel de costuri devin parte importantă a cheltuielilor totale cu protecția socială. Atunci este mai simplu să aloca direct o anumită sumă în mod universal, așa cum sugerase Thomas More. Criteriul alocării poate fi rezidența sau cetățenia. Discuția despre principiile legate de basic income pătrunde destul de repede în dezbaterile din politici sociale (Fitzpatrick, T., 1999), chiar dacă ea rămâne departe de România, și include discuția despre redistribuirea avuției comune pe baza cetățeniei sau rezidenței, și a relației cu nevoile. Contemporaneitatea dezbaterii este dată pe de o parte de evenimente majore precum experimentarea măsurii în Finlanda (Kangas, O. *et al.*, 2017) sau referendumul despre legiferarea basic income în Elveția (von Elm, E., 2017). Pe de altă parte este o dezbatere care se suprapune peste cele anterioare și care este legată de accesibilitatea muncii și despre măsura în care lucrul oamenilor mai este în fapt necesar, în condițiile în care roboții și inteligența artificială înlocuiesc oamenii, fiind mai eficienți (Hughes, J., 2014; Pukka, V. V., 2017; Straubhaar, T., 2017). Dincolo de nevoia de a asigura venituri, apare nevoia de a redistribui avuția generată de către mașini și de a evita escaladarea inegalității. Problema este cu atât mai postmodernă, dacă se poate folosi termenul, cu cât în fapt timpul câștigat prin munca mașinilor/roboților este folosit pentru a dezvolta stiluri de viață distincte, puternic personalizate.

Finanțarea politicilor sociale nu este singura care poate fi fundamental diferită, dar și furnizarea serviciilor sociale cunoaște modificări de substanță. Am menționat deja personalizarea serviciilor sociale, care aduce cu sine nevoia de descentralizare și de externalizare a acestora. Voluntariatul devine un mod prin care redistribuirea se realizează în mod tacit. Voluntarii sunt mai degrabă bogați în resurse materiale, educaționale și de capital social (Musick, M. A. și Wilson, J., 2007), ceea ce face ca activitatea lor, în asociații de orice gen, să constituie un transfer sui-generis dinspre pătura avantajată către cea în risc. O astfel de cale de a transfera nu atât resurse materiale (deși și acestea sunt implicate), cât mai ales

cunoaștere și moduri de a face constituie o practică pe care politicile sociale contemporane o integrează în versiunea lor postmodernă și pe care o putem observa și în România. Simpla alocare a celui 2% din impozitul pe venit către sectorul ONG susține astfel de practici. Există însă în lume inițiative complexe de încurajare a voluntariatului în scop social. Spre exemplu, au fost imaginate programe de generare a capitalului social prin recompensarea voluntarilor cu credite pe care le pot mai apoi utiliza pentru a accesa un set de activități ce altfel le era prea puțin la îndemână (a se vedea, spre exemplu, <https://timecredits.com/>).

O altă discuție legată de creditele de voluntariat implică acumularea acestora în bănci de timp (*time banks*) și utilizarea acestora la bătrânețe. “Time Bank” este un concept care apare în discuția despre organizarea societăților încă de la finalul anilor 1800, dar care este adus în prim plan abia în ultimele decade (Seyfang, G., 2004). Ideea sa este simplă, fiind asemănătoare sistemelor de pensii, de la care se inspiră. Voluntarii pot lucra în beneficiul comunității sau al altor indivizi aflați în nevoie, acumulând ore de voluntariat. Acestea pot fi convertite în ajutor din partea celor ce pot voluntaria, atunci când deținătorul se află, spre exemplu, la o vârstă la care nu se poate descurca mereu singur și are nevoie de sprijinul cuiva. Modelul implică astfel participarea activă a beneficiarilor în furnizarea de servicii sociale, alături de profesioniști din domeniu și alți actori sociali (Glynos, J. și Speed, E., 2012). Dificultatea esențială este legată de costurile de administrare și de înregistrarea corectă a activităților prestate și creditelor deținute (Anderson, T. *et al.*, 2018). În lume sunt implementate modele diferite. Spre exemplu, Elveția finanțează anual o fundație care gestionează acest schimb social. În Marea Britanie, Give & Take Care, o companie înființată în mediul academic și finanțată prin granturi guvernamentale, gestionează un proces similar. Give & Take Care propune și o schemă de donare către terți a creditelor de voluntariat (denumite și *saved hours* – ore economisite). Scheme asemănătoare sunt încercate în multe locuri din lume – cum ar fi, spre exemplu, în China. De remarcat din nou trei consecințe ale unor astfel de moduri de a furniza bunăstare: în primul rând ele presupun ca societatea în ansamblul său să înțeleagă mecanismele intime ale furnizării bunăstării. Băncile de timp tocmai acest lucru îl fac: aduc indivizii alături de furnizorii de servicii cu mult înainte ca să apară o nevoie specifică a individului în cauză. În al doilea rând vorbim de o individualizare accentuată a furnizării de servicii. În al treilea rând, vorbim despre demonetizarea procesului și despre concentrarea pe bunăstare în sine.

Deși nu este folosit în România de azi, modelul poate fi implementat nu doar în ce privește ajutorarea bătrânilor, deja exemplificată mai sus, dar și integrarea altor grupuri, precum refugiații (Timlon, J. și Figueira, M. P., 2018) sau în politicile de sănătate și educație (Collom, E. & Lasker, J. N., 2016). Pe aceeași direcție este de observat revitalizarea experiențelor de economie socială (Petrescu, 2013; Stănescu, 2013). Acestea au un model de guvernare democratică ce creează participarea celor implicați, precum și o autonomie ce le permite flexibilitatea în angajare și în oferirea de servicii, fiind apropiate de principiile postmoderne de furnizare a bunăstării.

Legitimitatea politicilor sociale constituie un element critic în implementarea programelor sociale din orice epocă (Kröger, S., 2007; Mau, S. & Veghte, B., 2016;

Voicu, M., 2005). În absența sa, mixul de politici sociale riscă non-implementarea. Legitimitatea se bazează pe atitudinile față de solidaritate, care sunt centrale pentru discuția despre modelul european al bunăstării (Voicu, B. *et al.*, 2013) și sunt potențial puse în discuție de creșterea diversității sau potențial accentuate de orientările postmaterialiste. Janmaat și Braun (2009) au arătat însă că solidaritatea tinde să rămână neschimbată sau nerelaționată cu postmaterialismul și cu diversitatea, ceea ce înseamnă că legitimitatea politicilor sociale poate fi construită în continuare în relație cu motivarea spre deservingness tipic postmodernă (van Oorschot, 2000): responsabilitatea indivizilor în privința propriilor nevoi; atitudinea față de suportul primit; nevoile în sine; reciprocitatea, văzută ca atitudine ce conduce la câștigarea deservingness; identitatea, în termeni de proximitate a celor aflați în risc față de restul societății. O astfel de perspectivă subliniază nevoia de a implementa programe sociale mai degrabă dintr-o bază, nu ca inginerie socială (cu alte cuvinte bottom-up, în loc de top-down), o schimbare esențială pentru întreaga societate, atât prin contrast cu începutul secolului al XX-lea, cât și cu închistarea din perioada comunistă și imediat postdecembristă. Postmodernitatea mută explicit accentul pe rolul indivizilor și elimină rolul experților ca deținători ai unei cunoașteri absolute. Apare nevoia de dezvoltare participativă și populară ca paradigmă dominantă în dezvoltarea societală, ce combină furnizarea de expertiză cu implicarea beneficiarilor direcți sau indirecti (Voicu, B., 2001 b).

### **Implicații privind riscurile curente și viitoare**

Societăți mai complexe presupun o complexitate superioară a modului de structurare a societății. Fraza pare tautologică, dar are menirea de a sublinia felul în care evoluează umanitatea, recunoscând tendința de denormalizare și nevoia de furnizare individualizată a bunăstării.

Refuzul perspectivei postmoderne în politicile sociale nu constituie o abordare validă. Postmodernismul, chiar și ignorat, pune întrebări pe agenda politicilor sociale (Carter, J., 1998 b:2). Acestea transcend variațiunile ideologice ale statului bunăstării, fie că este vorba de ideologii politice și de clasificarea regimurilor bunăstării, fie că este vorba de paradigme majore precum instituționalismul sau neoinstituționalismul. Acesta este și motivul pentru care am evitat discuția despre varietăți ale furnizării bunăstării. Individualizarea nevoilor este dincolo de distincția dintre regimul social-democrat, continental-conservator, liberal, mediteranean (Arts, A. & Gelisen, W. J., 2002). În fapt, se poate ușor argumenta că bunăstarea este furnizată pretutindeni în amestecuri de regimuri și principii ale bunăstării, date de însăși „natura cumulativă a politicilor sociale”, de calea urmată de acestea în dezvoltare, de echilibre politice interne și de influențe externe (Kasza, G. J., 2002).

Am arătat cum trecerea spre postmodernitate, fie ea și incipientă, aduce în prim plan riscuri sociale ce altcândva erau de neimaginat. Cele mai vizibile sunt diversele nevoi sociale ale emigranților și familiilor rămase acasă, ale migranților circulatori și ale imigranților sunt lucruri cu care România s-a confruntat doar în ultimele două decenii, mai degrabă mai recent decât în finalul anilor 1990, și care

au venit într-o societate globală aflată în plin proces de denormalizare ce afectează societatea românească implicit și chiar direct. Migrația internațională este însă doar unul dintre fenomenele de natură demografică ce schimbă radical societatea românească. Simultan are loc a doua tranziție demografică ce aduce riscuri noi legate de modelul de creștere a copiilor (mai ales în conjunctură cu migrația internațională), a îmbătrânirii în mai mulți pași, a diversității de stiluri de viață, a modelelor familiale, a eterogenității pattern-urilor de lucru și a varietății secvențializării și succesiunii etapelor vieții. Fiecare din aceste procese produce riscuri sociale asociate postmodernității. Ele se suprapun, așa cum am argumenta peste riscurile sociale tradiționale, dat fiind caracterul de dublu-risc al societăților postcomuniste în general și a celei românești în particular.

Implicația pentru politicile sociale românești este nevoia de a răspunde simultan ambelor tipuri de riscuri sociale și de a proiecta un mix de politici și programe care să poată acoperi nevoi de o varietate extremă. Soluția pare a fi una simplă: opțiunea pentru externalizarea unei părți a politicilor sociale centrarea pe participarea comunităților, furnizarea integrată de servicii sociale, mai ales pentru cei aflați în risc extrem, sunt direcții ce reflectă postmodernitatea, fiind adaptate varietății de la nivelul indivizilor, ceea ce le face să fie capabile să integreze și soluții adecvate riscurilor tradiționale asociate sărăciei sau lipsei de capitaluri non-materiale.

Capitolul de față nu s-a dorit exhaustiv, ci a propus doar puncte de intrare în problematica actuală a politicilor sociale, cu accent pe cele determinate de răspunsul sau acțiunea preventivă a noilor riscuri asociate societății riscului. Reflexivitatea postmodernă este exemplificată prin cazurile discutate pe scurt în secțiunile anterioare. Avem de a face cu o lume în schimbare, iar reacția societății românești la schimbările așteptate poate fi una anticipativă. Simpla punere în discuție a acestei problematice poate grăbi schimbarea, convergența cu un model vestit ce este dorit de majoritatea societății, poate facilita eventuala ajustare a sa la specificul local, și poate preveni riscuri ce altfel riscă să contribuie la segmentarea și polarizarea societății.

### ***Mulțumiri***

Această versiune a textului a beneficiat de comentarii de la Elena Zamfir, Simona Stănescu, Iulian Oneașcă, precum și de la doi revieweri anonimi. Scrierea textului a fost parțial bazată pe grantul Remitted Osmosis. Changing social values at origin due to emigration (grant UEFISCDI PN-III-P4-ID-PCE-2016-0245) și pe grantul Proiectarea schimbării sociale și reprezentările populației despre redistribuire. Efectul migrației, a muncii de acasă și a digitalizării (grantul AR GAR-UM- 2019-XI-5.3-9).

### **Bibliografie**

- Andersson, T., Cseh, A., Ehlers, L., & Erlanson, A. (2018), *Organizing time banks: Lessons from matching markets*. Discussion papers MT-DP-2018/18, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences.
- Arowolo, O. O. (2000). Return migration and the problem of reintegration. *International migration*, 38(5), 59–82.

- Arts, A. W., & Gelisen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137–158.
- Baldassar, L., Kilkey, M., Merla, L., & Wilding, R. (2014). Transnational families. Pp. 155–175 in Härkönen, J., Treas, J., Scott, J., & Richards, M., eds., *The Wiley Blackwell companion to the sociology of families*, John Wiley & Sons.
- Ball, S. J. (1998). Performativity and fragmentation in ‘postmodern schooling’. Pp. 187–203 in J. Carter (Ed.), *Postmodernity and the fragmentation of welfare*, Routledge.
- Beck, U. (1992). *Risk Society, Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Beck, U. (1997). *The reinvention of politics: Rethinking modernity in the global social order*. John Wiley & Sons.
- Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Stanford University Press.
- Bommes, M., & Geddes, A. (2000). *Immigration and welfare: Challenging the borders of the welfare state*. Routledge.
- Botezat, A., & Pfeiffer, F. (2014). *The impact of parents migration on the well-being of children left behind-initial evidence from Romania*. ZEW Discussion Papers, 14.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. (1977). *Reproduction in education, society and culture*. London: SAGE.
- Bricocoli, M., & Sabatinelli, S. (2016). House sharing amongst young adults in the context of Mediterranean welfare: the case of Milan. *International journal of housing policy*, 16(2), 184–200.
- Bygnes, S., & Erdal, M. B. (2017). Liquid migration, grounded lives: considerations about future mobility and settlement among Polish and Spanish migrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(1), 102–118.
- Carter, J. (1998a). Preludes, introductions, and meanings. pp. 15–30 in *Postmodernity and the fragmentation of welfare*. Psychology Press.
- Carter, J. (1998b). Studying social policy after modernity. pp. 1–13 in *Postmodernity and the fragmentation of welfare*. Psychology Press.
- Castles, S. (2010). Understanding global migration: A social transformation perspective. *Journal of ethnic and migration studies*, 36(10), 1565–1586.
- Coady, M. D., & Dizioli, A. (2017). *Income inequality and education revisited: Persistence, endogeneity, and heterogeneity*. International Monetary Fund.
- Collom, E., & Lasker, J. N. (2016). *Equal time, equal value: Community currencies and time banking in the US*. Routledge.
- Dalton, T. (2009). *Housing policy retrenchment: Australia and Canada compared*. Urban Studies, 46(1), 63–91.
- Dospinescu, A.S., Russo, G. (2018) *Romania – Systematic Country Diagnostic: background note – migration*, World Bank.
- Ducu, V. (2009). Suportul emoțional și educațional oferit copiilor în familiile transnaționale. Acuzarea părinților transnaționali, în M. Roth, D. Dămean și M. Iovu. *Succesul școlar la intersecția factorilor sociali*, 151–165.
- Džervus, P. (2013). Postmodern discourse of post-Soviet large housing districts: modelling the possibilities. *Architecture and Urban Planning*, 7, 51–58.
- Engbersen, G. (2012). *Migration transitions in an era of liquid migration*. Pp. 91–107 in M. Okólski, ed., *European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam University Press.
- Fitzpatrick, T. (1996). Postmodernism, welfare and radical politics. *Journal of Social Policy*, 25(3), 303–320.
- Fitzpatrick, T. (1999). *Freedom and security: An introduction to the basic income debate*. Springer.
- Foster, L., & Walker, A. (2014). Active and successful aging: A European policy perspective. *The Gerontologist*, 55(1), 83–90.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Vintage.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Simon and Schuster.
- Giddens, A. (1990). *Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.

- Glynos, J., & Speed, E. (2012). *Varieties of co-production in public services: time banks in a UK health policy context*. *Critical Policy Studies*, 6(4), 402–433.
- Gonzales, J. (2009). Prefamily counseling: Working with blended families. *Journal of Divorce & Remarriage*, 50(2), 148–157.
- Griffith, M. (2010). *The unschooling handbook: How to use the whole world as your child's classroom*. Three Rivers Press.
- Halman, L., & Müller, H. (2006). Contemporary work values in Africa and Europe: Comparing orientations to work in African and European societies. *International journal of comparative sociology*, 47(2), 117–143.
- Hillyard, P., & Watson, S. (1996). Postmodern social policy: a contradiction in terms? *Journal of Social Policy*, 25(3), 321–346.
- Hondagneu-Sotelo, P., & Avila, E. (1997). “I’m here, but I’m there” the meanings of Latina transnational motherhood. *Gender & Society*, 11(5), 548–571.
- Howell, L. C., Weers, R., & Kleist, D. M. (1998). *Counseling blended families*. *The Family Journal*, 6(1), 42–45.
- Hughes, J. (2014). A strategic opening for a basic income guarantee in the global crisis being created by AI, robots, desktop manufacturing and biomedicine. *Journal of Evolution and Technology*, 24(1), 45–61.
- Huinink, J., & Feldhaus, M. (2009). Family research from the life course perspective. *International Sociology*, 24(3), 299–324.
- Inglehart, R. (2018). *Evoluția culturală*. Cluj-Napoca: Edit. Școala Ardeleană.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press.
- Janmaat, J. G., & Braun, R. (2009). Diversity and postmaterialism as rival perspectives in accounting for social solidarity: Evidence from international surveys. *International Journal of Comparative Sociology*, 50(1), 39–68.
- Joseph, R., & Rowlingson, K. (2012). Her house, his pension? The division of assets among (ex) couples and the role of policy. *Social Policy and Society*, 11(1), 69–80.
- Juniu, S. (2000). Downshifting: Regaining the essence of leisure. *Journal of Leisure Research*, 32(1), 69–73.
- Kangas, O., Simanainen, M., & Honkanen, P. (2017). *Basic income in the Finnish context*. *Intereconomics*, 52(2), 87–91.
- Kasza, G. J. (2002). The illusion of welfare ‘regimes’. *Journal of social policy*, 31(2), 271–287.
- Kemshall, H. (2001). *Risk, social policy and welfare*. McGraw-Hill Education (UK).
- Kilkey, M. (2017). Conditioning family-life at the intersection of migration and welfare: the implications for ‘Brexit families’. *Journal of Social Policy*, 46(4), 797–814.
- King, P. (2017). *A social philosophy of housing*. Routledge.
- Klinthäll, M. (2006). Retirement return migration from Sweden. *International Migration*, 44(2), 153–180.
- Kröger, S. (2007). The end of democracy as we know it? The legitimacy deficits of bureaucratic social policy governance. *European integration*, 29(5), 565–582.
- Kumar, A. (2019). Postmodern Turn in North American Social Studies Education: Considering Identities, Contexts, and Discourses. In *Curriculum in International Contexts* (pp. 197–234). Palgrave Macmillan, Cham.
- Kumar, K. (2017). The blended family life cycle. *Journal of Divorce & Remarriage*, 58(2), 110–125.
- Lash, S. (1999). *Another modernity, a different rationality*. John Wiley & Sons.
- Leonard, P. (1997). *Postmodern welfare: Reconstructing an emancipatory project*. Sage.
- Lesthaeghe, R. (2010). The unfolding story of the second demographic transition. *Population and development review*, 36(2), 211–251.
- Levy, N. (2005). *Downshifting and meaning in life*. *Ratio*, 18(2), 176–189.
- Lewis, J. (1997). Gender and welfare regimes: further thoughts. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 4(2), 160–177.
- Mau, S., & Veghte, B. (2016). Introduction: Social justice, legitimacy and the welfare state. pp. 19–34 In Mau, S., & Veghte, B. (Eds.). *Social justice, legitimacy and the welfare state*, Routledge.

- Mazzucato, V., Cebotari, V., Veale, A., White, A., Grassi, M., & Vivet, J. (2015). International parental migration and the psychological well-being of children in Ghana, Nigeria, and Angola. *Social Science & Medicine*, 132, 215–224.
- Mărginean, I. (2004). *Politica socială. Studii 1990–2004*, București, Edit. Expert.
- McLoughlin, P. J. (2013). Couch surfing on the margins: the reliance on temporary living arrangements as a form of homelessness amongst school-aged home leavers. *Journal of Youth Studies*, 16(4), 521–545.
- Mihăilescu, V., & Nicolau, V. (1995). Du village a la ville et retour: la maisneie mixte diffuse en Roumanie, *Bulletin of the Ethnographical Institute*, vol. 44.
- Mishra, R. (2002). Social policy in the postmodern world. pp. 24–44 in Jones, C. (Ed.). *New perspectives on the welfare state in Europe*, Routledge.
- Musick, M. A., & Wilson, J. (2007). *Volunteers: A social profile*. Indiana University Press..
- Noble, C. (2004). Postmodern thinking: where is it taking social work?. *Journal of Social Work*, 4(3), 289–304.
- Oorschot, W. V. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33–48.
- Otonelli, V., & Torresi, T. (2016). Temporary Migration and the Shortcomings of Citizenship. In *Impact of Circular Migration on Human, Political and Civil Rights* (pp. 153–172). Springer, Cham.
- Parreñas, R. (2005b). Long distance intimacy: class, gender and intergenerational relations between mothers and children in Filipino transnational families. *Global networks*, 5(4), 317–336.
- Parreñas, R. S. (2005 a). *Children of global migration: Transnational families and gendered woes*. Stanford University Press.
- Pease, B. (2002). Rethinking empowerment: A postmodern reappraisal for emancipatory practice. *The British Journal of Social Work*, 32(2), 135–147.
- Pease, B., & Fook, J. (Eds.). (1999). *Transforming social work practice: Postmodern critical perspectives*. Psychology Press.
- Penna, S., & O'Brien, M. (1996). Postmodernism and social policy: a small step forwards?. *Journal of Social Policy*, 25(1), 39–61.
- Penna, S., Paylor, I., & Washington, J. (2000). Globalization, social exclusion and the possibilities for global social work and welfare. *European Journal of Social Work*, 3(2), 109–122.
- Perez, B. F., & Romo, H. D. (2011). “Couch surfing” of Latino foster care alumni: Reliance on peers as social capital. *Journal of Adolescence*, 34(2), 239–248.
- Peters, M., & Marshall, J. (2002). *Individualism and community: Education and social policy in the postmodern condition*. Routledge.
- Pop, L. M. (2005). *Politici sociale: elemente de teorie, analiză și evaluare a politicilor sociale*. București: Edit. Economică.
- Portrie, T., & Hill, N. R. (2005). Blended families: A critical review of the current research. *The Family Journal*, 13(4), 445–451.
- Poulose, S., & Sudarsan, N. (2018). *Work life balance: A conceptual review*. IJAME.
- Preda, M. (2002). *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*. Ioași: Edit. Polirom.
- Preoteasa, A. M. D., Sieber, R., Budowski, M., & Suter, C. (2016). Household Role in Coping with Precarious Work. Evidence from Qualitative Research in Urban Romania and Switzerland. *Social Change Review*, 14(2), 177–201.
- Pulkka, V. V. (2017). A free lunch with robots—can a basic income stabilise the digital economy?. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 23(3), 295–311.
- Razin, A., & Sadka, E. (1999). Migration and pension with international capital mobility. *Journal of Public Economics*, 74(1), 141–150.
- Rice, M. F. (2015). Teaching public administration education in the postmodern era: Connecting organizational culture to diversity to social equity. pp. 128–147 In Rice, M. F., ed., (2015). *Diversity and public administration*. ME Sharpe.
- Rinkevicius, L. (2000). Public Risk Perceptions in a 'Double-Risk' Society: The Case of the Ignalina Nuclear Power Plant in Lithuania. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 13(3): 279–289.



- Room, G. (2008). Social policy in Europe: paradigms of change. *Journal of European Social Policy*, 18(4), 345–352.
- Rotariu, T. (2019). *Notes on the Demographic Transformations in Postcommunist Romania*. Studia Universitatis Babes-Bolyai Sociologia, 64(1), 5–34.
- Russo, M., Shteigman, A., & Carmeli, A. (2016). Workplace and family support and work–life balance: Implications for individual psychological availability and energy at work. *The Journal of Positive Psychology*, 11(2), 173–188.
- Sainsbury, D. (Ed.). (1999). *Gender and welfare state regimes*. Oxford University Press.
- Sandu, D., Toth, G., & Tudor, E. (2018). *The nexus of motivation–experience in the migration process of young Romanians*. *Population, Space and Place*, 24(1), e2114.
- Schneider, D., Hastings, O. P., & LaBriola, J. (2018). Income inequality and class divides in parental investments. *American Sociological Review*, 83(3), 475–507.
- Seyfang, G. (2004a). Time banks: rewarding community self-help in the inner city?. *Community Development Journal*, 39(1), 62–71.
- Seyfang, G. (2004b). Working outside the box: Community currencies, time banks and social inclusion. *Journal of Social Policy*, 33(1), 49–71.
- Sjöström, J., Eilks, I., & Zuin, V. G. (2016). Towards eco-reflexive science education. *Science & Education*, 25(3-4), 321–341.
- Stevens, M. L. (2009). *Kingdom of children: Culture and controversy in the homeschooling movement* (Vol. 37). Princeton University Press.
- Straubhaar, T. (2017). On the economics of a universal basic income. *Intereconomics*, 52(2), 74–80.
- Sümer, S. (2016). *European gender regimes and policies: comparative perspectives*. Routledge.
- Surkyn, J., & Lesthaeghe, R. (2004). Value orientations and the second demographic transition (SDT) in Northern, Western and Southern Europe: An update. *Demographic research*, 3, 45–86.
- Tait, G. (2018). *Making sense of mass education*. Cambridge University Press.
- Taylor, D. (1998). Social identity and social policy: engagements with postmodern theory. *Journal of social policy*, 27(3), 329–350.
- Taylor-Gooby, P. (1994). Postmodernism and social policy: a great leap backwards?. *Journal of Social Policy*, 23(3), 385–404.
- Thompson, S., & Hoggett, P. (1996). Universalism, selectivism and particularism: towards a postmodern social policy. *Critical Social Policy*, 16(46), 21–42.
- Timlon, J., & Figueira, M. P. (2018). Time Banks as Sustainable Alternatives for Refugee Social Integration in European Communities. Pp. 1–22. In Marques, J. & S. Dhiman (Ed.). (2018). *Handbook of Engaged Sustainability*, Springer.
- Urry, J. (2000). *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-first Century*. Psychology Press.
- Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population bulletin*, 42(1), 1–59.
- Van Parijs, P. (2004). Basic income: a simple and powerful idea for the twenty-first century. *Politics & Society*, 32(1), 7–39.
- Vasile, M. (2019) Stiluri de viață, pp. 269–296, în Ioan Mărginean & Iuliana Precupețu (coord.) *Enciclopedia calității vieții în România*, București: Edit. Expert
- Vertovec, S. (2009). *Transnationalism*. Routledge.
- Vintilă-Ghițulescu, C. (2004). Divorce and divortiality in eighteenth-century Romanian society. *Südost-Forschungen*, (63-64), 188–210.
- Vlase, I., & Preoteasa, A. M. (2018). Gendered life-course patterns in post-socialist Romania: An illustration from households situated in precarious prosperity. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(1), 31–48.
- Voicu, B. (2001). România pseudo-modernă, în *Sociologie românească*, 1(4), 35–69.
- Voicu, B. (2001 b). Politici sociale postmoderne, pp. 638–645, în Luana Pop (coord.) *Dicționar de politici sociale*, București: Edit. Expert.
- Voicu, B. (2005). *Penuria Pseudo-Modernă a Postcomunismului Românesc*, vol. II, Resursele, Iași: Edit. Expert Projects.
- Voicu, B. (2008). Social values, working time and the future of society. pp. 141–158 în Otto Neumaier, Gottfried Schweiger, Clemens Sedmak, eds., *Perspectives on Work: Problems, Insights, Challenges*, Munster, Hamburg, London: LIT Publisher Group.

- Voicu, B. 2001 a. Dezvoltare socială, pp. 258–275 în Luana Pop (coord.) *Dicționar de politici sociale*, București: Edit. Expert.
- Voicu, B. 2018 a. Raport de analiză nr. 22. Barometru – Demografie 2: migrație externă, SNSPA & SGG: Starea națiunii.
- Voicu, B. 2018 b. Raport de analiză nr. 23. Barometru – Munca 2: atitudini față de muncă, SNSPA & SGG: Starea națiunii.
- Voicu, B., Deliu, A., Tomescu, C., Neguț, A. 2018. Refugees to Romania 2018. An Assessment of pathways to integration, Bucuresti: ICCV & CNRR.
- Voicu, B., Rusu, H., & Comșa, M. (2013). Atitudini față de solidaritate în România. În Marina, L., coord., *Ocupare și incluziune socială*. Edit. Presa Universitară Clujeană.
- Voicu, B., Tufiș, C. (2016). In-depth assessment of the social, health, and education status of children and their families in target areas of the Bacău county, Bucharest: UNICEF.
- Voicu, B., Vasile, M. (2010). Rural-Urban Inequalities and Expansion of Tertiary Education in Romania. *Journal of Social Research & Policy*, 1, 5–24.
- Voicu, M. (2004). Work and family life in Europe: Value patterns and policy making. In Arts, W. A., & Halman, L. (Eds.) *European values at the turn of the millennium*. Brill.
- Voicu, M. (2005). *Ce fel de bunăstare își doresc românii. Despre legitimitatea politicilor sociale în România*. Iași: Edit. Expert Projects.
- Voicu, M., ed. (2019) *Active Ageing Index at subnational level in Romania*, UNECE.
- Voicu, M., Voicu, B., & Strapcova, K. (2008). Housework and gender inequality in European countries. *European sociological review*, 25(3), 365–377.
- von Elm, E. (2017). Switzerland voted against a universal basic income. *Bmj*, 356, j191.
- Walker, A. (2008). Commentary: The emergence and application of active aging in Europe. *Journal of Aging & Social Policy*, 21(1), 75–93.
- Wall, K., & Escobedo, A. (2013). Parental leave policies, gender equity and family well-being in Europe: A comparative perspective. pp. 103–129 in Minguez, A. M. (Ed.). *Family well-being: European perspectives* (Vol. 49). Springer Science & Business Media.
- Zamfir, C., coord. (1999). *Politici sociale în România: 1990–1998*. București: Edit.
- Zamfir, C. (1990). *Aliniamente ale politicilor de protecție socială pentru România anilor 1990*. INCE-CIDE.
- Zamfir, E., & Zamfir, C. (coord) (1995). *Politici sociale. România în context european*. București, Editura Alternative, 98–147.
- Zamfir, Elena, coord. 2003. *Politici Sociale pentru Familie și Copil în România* (Raport Național, Universitatea București, Institutul de Cercetări privind Calitatea Vieții, UNICEF, București, 2003).
- Zamfir, Elena; Simona, Stănescu și Daniel, Arpinte (coordonatori). 2015. *Asistentă Socială în România după 25 de ani: răspuns la problemele tranziției*. Eikon, Cluj-Napoca: Edit. Școala Ardeleană.
- Zelevnikow, L., & Zelevnikow, J. (2015). Supporting blended families to remain intact: A case study. *Journal of Divorce & Remarriage*, 56(4), 317–335.

### 3. REGIMUL DE FURNIZARE AL BUNĂSTĂRII: ROMÂNIA ULTIMILOR TREIZECI DE ANI<sup>1</sup>

*Mălina Voicu și Simona Maria Stănescu*

Tranziția de la economia planificată la cea de piață a însemnat reconsiderarea modelului de furnizare al bunăstării și a constituit una dintre componentele cele mai importante ale transformărilor care au afectat societățile postcomuniste. Desființarea economiei planificate și controlate de stat a însemnat, între altele, abolirea politicii de ocupare totală a forței de muncă și apariția unor noi riscuri sociale, cu care statele comuniste nu fuseseră confruntate în trecut. În acest context, regimul de furnizare a bunăstării a fost readjustat în acord cu economia de piață, trecutul politic și cultura fiecărei societăți postcomuniste în parte (Inglot, T., 2003, 2008, 2009).

Deși au existat mai multe încercări de clasificare a regimurilor de furnizare a bunăstării existente în statele postcomuniste (Deacon, B., 1993, 2000; Cerami, A. și Vanhuyse, P., 2009), literatura de specialitate tinde să discute despre regimul hibrid postcomunist, cu rădăcini solide în modelul de furnizare al bunăstării din perioada comunistă, dar care a suferit adaptări de la o țară la alta, în funcție de specificul național (Zamfir, E., 1993; Zamfir, C., 1993; Aidukaite, J., 2004, 2009; Adăscăliței, D., 2012). Există o serie de argumente de natură teoretică, ce susțin ideea că statele postcomuniste au evoluat pe un drum comun după căderea comunismului și modelele lor de furnizare a bunăstării nu diferă foarte mult, cum ar fi moștenirea comună de politică socială din perioada comunistă și experimentarea unor transformări similare de ordin economic și politic în perioada de tranziție (Zamfir, E., 1993, 1995; Zamfir, C., 1999). Cu toate acestea, perspectiva instituționalistă indică faptul că instituțiile de furnizare a bunăstării au origini și traiectorii diferite în statele postcomuniste începând cu perioada precomunistă, continuând cu perioada comunistă și cu cea postcomunistă, în care opțiunile politice au dus la adoptarea unor decizii ce au modelat în mod diferit modelul de stat al bunăstării existent la ora actuală în Europa Centrală și de Est (ECE) (Inglot, T., 2008; Cerami, A. și Vanhuyse, P., 2009).

Acest capitol abordează schimbarea regimului de furnizare al bunăstării din România în ultimii 30 de ani, analizând evoluția acestuia în contextul statelor postcomuniste din ECE. Folosim conceptul de regim de furnizare a bunăstării în înțelesul dat de Goodin și alții (1999), acela de „constelație largă de instituții socioeconomice, de politici și programe toate orientate spre promovarea bunăstării oamenilor” (p. 5), conceptul de regim al bunăstării legând împreună valori sociale

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului a fost publicată în „Romanian welfare state: Lessons learned from 30 years of post-communist experience”, *Problemy Polityki Społecznej*, vol. 47/2019, p. 73–93.

cu programe și politici specifice. Spre deosebire de conceptul de stat al bunăstării, conceptul de regim al bunăstării acoperă o arie mai largă de instituții și mecanisme implicate în furnizarea bunăstării, ideea de mix al bunăstării fiind centrală noțiunii de regim al bunăstării (Powell, M. și Barrientos, A., 2004). Astfel, în analiza realizată în acest capitol sunt luate în considerare atât arhitectura instituțiilor de furnizare a bunăstării, cât și responsabilitatea individului și a familiei în redistribuirea resurselor în societate și în protecția față de riscurile sociale.

Capitolul se bazează pe analiza datelor administrative provenind de la EUROSTAT, care permit studierea regimului de furnizare al bunăstării din România în comparație cu celelalte state membre ale UE. Indicatorii folosiți în analiză permit identificarea opțiunilor mari de politică socială, de tipul politici universale versus politici bazate pe testarea mijloacelor, nivelul cheltuielilor sociale sau gradul de implicare a familiei în furnizarea bunăstării. Capitolul prezintă dinamica din România, în perioada 2000–2017, în comparație cu evoluțiile înregistrate în celelalte state ale UE. Restrângerea analizei la această perioadă de timp este dată de disponibilitatea datelor care permit analiza de tip comparativ, România versus alte state membre UE. De asemenea, cu ajutorul analizei de tip cluster, România va fi plasată în contextul statelor membre ale UE în ceea ce privește modelul de furnizare al bunăstării adoptat.

Obiectivul central al capitolului este acela de a surprinde traiectoria urmată de regimul de bunăstare din România în ultimii 30 de ani, urmărind ceea ce s-a întâmplat cu România în contextul schimbărilor care s-au produs în regimurile de furnizare a bunăstării din celelalte state membre ale UE, pentru a încadra schimbările produse într-un context mai larg. Pentru că datele empirice avute la dispoziție ne permit o analiză comparativă numai pentru perioada de după aderarea la UE, prezentarea evoluției din perioada 1990–2004 se va baza pe trecerea în revistă a literaturii de specialitate.

Textul capitolului este organizat în trei secțiuni. Prima secțiune face o prezentare succintă a tipurilor de regimuri de furnizare a bunăstării, prezentând și felul în care a fost încadrat regimul de furnizare al bunăstării din România în perioada anterioară anului 2005. Cea de-a doua parte este dedicată analizei datelor empirice și prezentării rezultatelor acestora. Capitolul se încheie cu o discuție a rezultatelor și câteva concluzii bazate pe acestea.

### **Tipuri de regimuri ale bunăstării**

Analiza cadrelor conceptuale relevante pentru abordarea științifică a statului bunăstării evidențiază importanța clarificării în context național a terminologiei folosită în publicațiile internaționale de specialitate. Astfel, publicațiile românești reflectă diferențierea între politica publică, politica socială, sistemul de asistență socială, securitatea socială, protecția socială și, nu în ultimul rând, inovația socială. Chiar dacă mediul academic universitar a contribuit substanțial la consolidarea școlii sociologice și de asistență socială din România, reflectarea acestor concepte în cadrul legislativ național rămâne încă un domeniu de explorat. Astfel, este

salutabilă înțelegerea conceptului de sistem național de asistență socială ca fiind compus din sistemul de beneficii sociale și de servicii sociale conform celor trei versiuni de lege a asistenței sociale (Legea 705/2001, Legea 47/ 2006 și Legea 292/2011). Totuși, traducerea în limba română a reglementărilor europene privind serviciile sociale de interes general s-a realizat fără corelarea cu prevederile legale care definesc serviciile sociale ca fiind parte a sistemului național de asistență socială. Înțelegerea demersurilor de armonizare legislativă în calitate de stat candidat la UE și apoi de stat membru justifică pe deplin astfel de demersuri de traducere de la nivelul agreat de comun acord de către toate statele membre la nivelul fiecărui stat membru. Totuși, subliniem faptul că această traducere este adaptată în contextul respectării principiului subsidiarității ceea ce impune armonizarea cu literatura de specialitate fundamentată la rândul ei pe cunoașterea științifică a particularităților cadrului național.

Analiza literaturii de specialitate privind evoluția statului bunăstării implică trecerea în revistă a perspectivei keeynesiste, a perspectivei postfordiste, dar și trecerea de la „*warfare*” la „*welfare*”, teoria convergenței și a celei de a treia căi. Din punct de vedere al istoricului statului bunăstării, originile liberale din programul de guvernare inițiat de Bismark prin adoptarea Legii asigurărilor de boală adoptată în 1883 (Naumescu, V., 1999:79–80; Schnapper, D., 2000:202; Cace, S., 2004: 25) s-au conturat în contextul „modelului individualismului liberal” (Mărginean, I., 1993: 439). Una dintre primele utilizări a conceptului de *stat al bunăstării* a fost realizată cu ocazia lansării în SUA a programelor sociale pentru ajutorarea mamelor singure cu copii (Handler, J., 2005:174). Ca autor, probabil că unul dintre primii autori care a scris utilizând termenul de stat al bunăstării a fost Temple în volumul *Cetățean și cleric*, în 1941 (Alcok *et.al.*, 2001: 49). Totuși, utilizarea efectivă a termenului a avut loc cu ocazia lansării raportului Beveridge în anul 1942 (Flora și Heidenheimer 1995 apud. Lazăr, 2010: 82).

Dintr-o perspectivă istorică, etapele de dezvoltare a statului bunăstării pot fi clasificate după cum urmează: expansiunea statului bunăstării (1945–1975), restrângerea statului bunăstării (1975–1995) și statul comunitarian al bunăstării (începând cu 1995) (Cace, C., 2004: 55–62).

Coexistența la nivel european a statelor bunăstării vestice și a celor estice post-comuniste readuce în discuție actualitatea dezbaterilor academice privind statul bunăstării. Literatura de specialitate privind statul bunăstării din Europa poate fi grupată în trei etape:

- preponderent vestică despre țările estice;
- literatură vestică elaborată împreună cu țările estice;
- literatură vestică și estică despre experiențele privind statul bunăstării.

În termeni de tipologie a statului bunăstării, literatura de specialitate este dominată de contribuțiile primei categorii (Pierson, C., 1991; Gould, A., 1993; Deacon, B., 1993; Leibried, S., 1993; Korpi, W. și Palme, J., 1998; Esping–Andersen, G., 1990; Korpi, W., 2000). Fără nicio îndolială cea mai cunoscută tipologie rămâne cea propusă de Gosta–Esping Andersen cu celebrele state ale bunăstării:

liberal, social-democratic și conservativ. În identificarea caracteristicilor celor trei tipuri de regimuri ale bunăstării, au fost luate în considerare rolul familiei, al pieței și a statului, modelul dominant de solidaritate, locul dominant al solidarității și gradele de-comodificării (Esping Andersen, G., 1999: 73, 85). Ignorarea diversității regimurilor de bunăstare din lume reprezintă chintesența criticii aduse textului semnat de Esping Andersen. Asumându-și constructiv aceste critici Gosta Esping Andersen atrăgea atenția asupra potențialului insuficient explorat din perspectiva pieței muncii a mamelor tinere interesate să se reintegreze în muncă (Esping-Andersen, G., 2003). Tot în virtutea dreptului la replică, autorul a atras atenție asupra faptului că numai trei cazuri de state ale bunăstării pot fi adăugate cazul australian, cazul mediteranean și cazul japonez. Totodată, criticând indicatorii folosiți de Esping-Andersen în clasificarea statelor bunăstării, Korpi și Palme propun o serie de alte criterii care conduc la cinci tipuri de furnizare a programelor de asigurare socială: orientat, subvenționat voluntar de stat, corporatist, de securitate de bază și cuprinzător (Korpi, W. și Palme, J., 1998: 667). Acordând atenție statelor postcomuniste din Europa de Est, Deacon a propus următoarea clasificare: modelul postcomunist conservativ-corporatist, modelul social-democrat și modelul capitalist (Deacon, B., 1993). În revizuirea tipologiei statului bunăstării, Esping-Andersen a propus conceptul de regim al bunăstării cu variantele: liberal, social-democratic și liberal. Au fost luate în considerare principalii actori în producerea bunăstării (statul, familia și piața), modul dominant de solidaritate, locul dominant al solidarității și gradele de-comodificării (Esping-Andersen, G., 1999: 73–85). Cu referire la modelul statului bunăstării mediteranean în care au fost grupate țările din sudul Europei (Italia, Spania, Portugalia și Grecia), pe lângă impactul puternic al bisericii, grade mari de ocupare a forței de muncă, un rol esențial în furnizarea bunăstării revine familiei. Actualul context economic are impact asupra reconfigurării modelului social specific acestor țări păstrând totuși rolul puternic al familiei ca element caracteristic de bază (Karamessini, M., 2007; Mari Klose, P. și Moreno Fuentes, F. J., 2013; Ilie, S. și Cace, S., 2018).

În cadrul celei de a doua categorii de publicații remarcabilă rămâne implicarea cercetătorilor din țări postcomuniste în analize privind Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Republica Cehă, România, Slovacia și Ungaria în volumul coordonat de Cerami și Vanhuysse (2009) cu ocazia marcării a 20 de ani de la căderea cortinei de fier. Capitolul comparativ Bulgaria – România trece în revistă elemente privind inovația instituțională în ceea ce privește transformările privind statul bunăstării din Bulgaria și România începând de la primele înființări ale instituțiilor de asigurări sociale la începutul secolului al XX-lea (Cerami, A. și Stănescu, S., 2009).

Considerăm că o mai puternică reprezentare a analizelor științifice realizate de cercetători din țările postcomuniste din ECE ar fundamenta o consolidare a dialogului științific între toate statele membre și ar avea impact direct asupra îmbunătățirii eforturilor comune de coabitare în spațiul european cu impact direct asupra capacității naționale de atingere a obiectivelor asumate la nivel european și național. Creșterea calității vieții tuturor cetățenilor nu ar mai suna doar a deziderat

pe agende electorale și s-ar bucura de o fundamentare științifică. Prezentul capitol își aduce contribuția în acest sens.

Următoarea parte este dedicată regimului de furnizare a bunăstării în România și trece în revistă atât perioada comunistă, cât și perioada primei decade postcomuniste.

Furnizarea bunăstării în țara noastră în perioada de dinainte de 1989 a fost marcată de nerecunoașterea oficială a șomajului pe fondul lipsei sărăciei și a condiționării bunăstării de accesul la piața muncii (Zamfir C. și Zamfir, E., 1999: 25) și pe o acoperire socială extinsă a populației prin programe diverse. Scopul social principal în ceea ce privește furnizarea bunăstării îl reprezenta o societate prosperă relativ omogenă și cu costuri sociale scăzute (idem, 21). În ciuda mobilizării forței de muncă, ocuparea totală a acestora a rămas un deziderat de neatins. Deși existau grupuri vulnerabile, nu s-a adoptat introducerea unui ajutor pentru șomaj. O formă de a ascunde șomajul a reprezentat-o concediu obligatoriu neplătit sau reducerea salariilor datorită neîndeplinirii normelor de producție stabilite (Zamfir, C., 1997: 415). Cheltuielile sociale implicate în susținerea unor astfel de regimuri de furnizare a bunăstării erau evaluate ca fiind foarte mari (Rys, V., 1998: 142).

Statul era principal furnizor al bunăstării cetățenilor, în timp ce piața și sectorul voluntar nu existau. Politicile sociale contribuiau la stabilirea unei limite inferioare sub care nimeni nu trebuia să ajungă (Voicu, M., 2005: 33). Nivelul scăzut al veniturilor ne apropie de modelul mediteranean de furnizare a bunăstării.

Analiza programelor de guvernare adoptate de primele guverne postdecembriste oglindește aceste stângăcii în neasumarea unei viziuni strategice. Paradoxal principalele direcții în trecerea la o economie de piață fuseseră stabilite încă din 1990 și luau în calcul și reacția populației pe baza faptului că „reușita tranziției nu poate fi concepută în absența unui cât mai larg consens social” (Postolache, T., 1990: 10). Conform acestui document strategic „esența strategiei propuse constă în aceea ca tranziția la o economie de piață să se facă în termene cât mai scurte (dar evitând costuri sociale greu suportabile), concomitent cu depășirea unei adânci crize, în condițiile unui program de protecție socială eficace a grupurilor defavorizate, unui nivel acceptabil de asigurare socială a întregii colectivități și promovării unei politici coerente, care să asigure creșterea treptată, dar efectivă, a standardului de viață, a calității vieții” (idem, 12).

Politica socială în perioada tranziției în România poate fi descrisă prin următoarele trei perioade:

- etapa reparatorie (de la revoluție până în iunie 1990 și reluată de guvernarea de după 1996),
- etapa construirii de urgență a unui nou cadru legal și instituțional de politică socială, vital tranziției la economia de piață (...);
- etapa efectivă a tranziției cu o politică socială mai degrabă reactivă, fără concepție, cu puternice tendințe minimaliste (Zamfir, C., 1999: 41).

Caracteristic regimurilor bunăstării postcomuniste a fost retragerea statului ca unic actor în asigurarea bunăstării și implicarea mai multor actori pe fondul

privatizării proprietății de stat. Răspunsurile la problemele sociale apărute au fost mai degrabă reparatorii și au ținut punctual soluționarea anumitor aspecte conjuncturale (de exemplu salarii compensatorii pentru șomeri), dar nu au făcut parte dintr-o strategie integrată (Zamfir, C., 1999; Căce, S., 2004; Voicu, M., 2005; Stănescu, S., 2013). Ambiguitățile și întârzierile în adoptarea diferitelor măsuri din domeniul politicilor sociale s-au datorat provocărilor implicate de trecerea de la modelul comunist de furnizare a bunăstării la activarea responsabilității mai multor actori inclusiv unii internaționali (de exemplu BM) în design-ul de politici.

## **Furnizarea bunăstării în România după 2000**

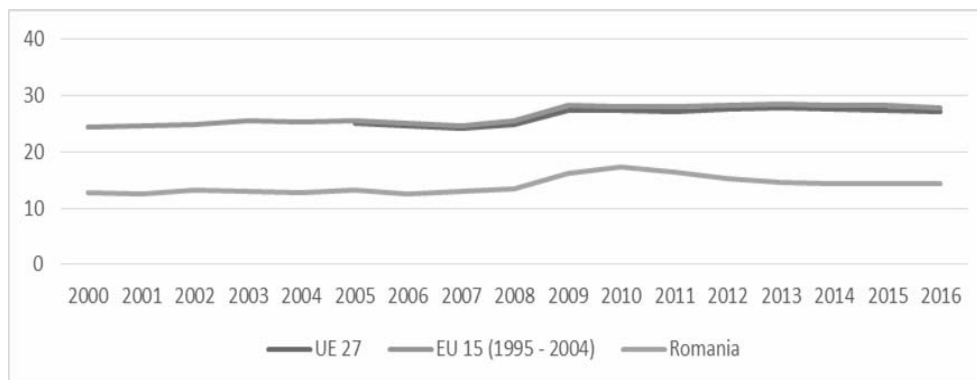
### ***a. Evoluția mixului de furnizare a bunăstării***

Analiza schimbărilor în regimul de furnizare a bunăstării din România comparativ cu alte state din UE se bazează pe o serie de indicatori care permit creionarea unui profil, luând în considerare nivelul de generozitate al regimului de furnizare a bunăstării, implicarea individului și familiei în furnizarea bunăstării, preferință pentru beneficii universale sau adresate numai unor grupuri aflate în nevoie, predominanța transferurilor monetare sau a beneficiilor *in-kind* și nivelul de decomodificare. Punând laolaltă acești indicatori se obține o viziune sintetică a direcției pe care a urmat-o regimul de furnizare a bunăstării din România după anul 2000.

Indiferent de indicatorul luat în considerare sau de anul la care ne raportăm, compararea României cu alte state din UE poziționează țara pe ultimul loc în ceea ce privește cheltuielile sociale ca procent din PIB, indicând o preferință marcantă pentru restrângerea cheltuielilor destinate protecției sociale, educației sau sănătății, în perioada de după anul 2000. Datele din Graficul 3.1 indică distanța dintre România și media UE în ceea ce privește ponderea în PIB a cheltuielilor sociale. Mai mult, dacă urmărim dinamica cheltuielilor sociale în România comparativ cu media UE, se constată o adâncire a diferenței dintre cele două mai ales după 2012. În perioada 2000–2008 ponderea cheltuielilor cu protecția socială se menține relativ constantă atât în România, cât și în UE, iar debutul crizei economice din 2008 marchează o creștere a cheltuielilor sociale atât în România, cât și în UE datorată nevoii crescute de suport social acordat grupurilor vulnerabile. Diferența apare însă la finalul crizei, când în România scade din nou ponderea cheltuielilor pentru protecție socială, în timp ce media UE rămâne la un nivel apropiat de cel din perioada crizei. Această evoluție arată caracterul reactiv al politicilor sociale implementate de România, care reacționează numai în caz de nevoie și se reîntoarce la același nivel de furnizare minimă de beneficii și servicii sociale odată ce nevoia acută a trecut. Ponderea în PIB a cheltuielilor publice cu educația și sănătatea (Tabele 3.4 și 3.5 din Anexă) indică o finanțare foarte scăzută a acestor sectoare și aduc argumente suplimentare care susțin preferința pentru retragerea statului din furnizarea bunăstării. Trebuie menționat că cele mai multe state post – comuniste și-au redus finanțarea publică a programelor sociale și politicilor publice în perioada de tranziție, însă România a avut pe parcursul ultimelor două decenii nivelul cel mai redus de cheltuieli publice de acest tip din UE.



Grafic 3.1. Ponderea cheltuielilor sociale în PIB România și media UE (2000–2016).



Sursa: Eurostat.

Dincolo de dimensiunea cheltuitelor sociale, tipul de transferuri și preferința pentru beneficii de tip universal sau direcționate pentru anumite grupuri în nevoie, reprezintă indicatori importanți în descrierea regimului de furnizare a bunăstării, conform literaturii regimurile universaliste preferând beneficiile universale și furnizarea de servicii, în timp ce regimurile liberale adresează beneficii și servicii unor grupuri defavorizate și preferă transferurile monetare (Zamfir, E., 1995). Privit prin prisma acestui ultim indicator, regimul de furnizare a bunăstării din România se apropie de regimurile de tip minimalist liberal, furnizarea de servicii fiind mai redusă în comparație cu transferurile monetare (Tabelul 3.8 din Anexă). Cu toate acestea, beneficiile de tip universal dețin o pondere mai mare comparativ cu cele bazate pe testarea mijloacelor, care reprezintă sub 1% ca pondere din PIB. Se poate afirma că România oferă suport minimal, având cheltuieli sociale foarte reduse, banii fiind mai degrabă alocați ca transferuri monetare către categorii largi de populație. Aceste opțiuni reflectă preferința pentru cheltuieli bugetare reduse destinate redistribuirii resurselor în societate și suportului pentru grupuri defavorizate. Mai mult, dacă privim datele din perspectivă comparativă europeană, România se plasează în mod constant în rândul țărilor cu ponderi foarte reduse de cheltuieli bugetare destinate protecției sociale de orice tip. Conform datelor din Tabelele 3.5–3.7 din Anexă, doar statele baltice și parțial Bulgaria, Slovacia și Ungaria se mai înscriu pe un trend similar.

Retragerea statului din mixul de furnizare a bunăstării a necesitat intervenția altor actori care să preia ariile rămase descoperite. Acești actori sunt individul și familia. Am selectat ca indicator al efortului individual pentru asigurarea bunăstării, ponderea cheltuielilor private destinate serviciilor de sănătate. Deși indicatorul măsoară cheltuielile făcute de gospodăria pentru îngrijirea sănătății, ele dau o măsură a implicării individuale în mixul bunăstării, acoperind ceea ce rămâne nepreluat de stat sau de asigurările publice în domeniul medical. Datele din Tabelul 3.8 (Anexă) arată că în statele cu regim al bunăstării de tip universalist, precum statele nordice și Olanda, nivelul acestor cheltuieli se plasează între 10% și 15%. La polul opus se situează Bulgaria, Cipru și Letonia, state în care mai mult de

40% din cheltuielile pentru sănătate sunt acoperite din bugetele personale. România se plasează în partea de jos a listei, cu o contribuție privată la sănătate 24% în 2011, care scade apoi la 20% începând cu 2013. Trebuie menționat că, în cazul României, nu este vorba de preluarea de către bugetul de stat sau de cel al asigurărilor publice a cheltuielilor pentru sănătate, așa cum se întâmplă în cazul statelor cu regim de bunăstare universalist, ci de subfinanțarea serviciilor de sănătate și de accesul redus al populației la acestea. Practic, retragerea statului din sectorul sanitar și privatizarea serviciilor primare de asistență medicală, în paralele cu dezvoltarea unui sistem bazat pe asigurări a lăsat mare parte din povara acestor cheltuieli pe umerii individului care alocă resurse limitate sănătății din cauza constrângerilor financiare rezultate din „politica salariului mic” (Zamfir, C., 2015).

Pentru a evalua gradul de implicare a familiei în mixul de furnizare a bunăstării, capitolul folosește ca indicator ponderea copiilor sub 3 ani care nu frecventează creșa/ grădinița, fiind exclusiv în îngrijirea familiei (Spannagel, D. 2013). Datele prezentate în Tabelul 3.8 din anexă permit urmărirea evoluției indicatorului în perioada 2012–2016, în rândul statelor membre UE și a celor asociate. România se numără printre statele cu nivelul cel mai ridicat de implicare a familiei în mixul de servicii și beneficii sociale, împreună cu alte state postcomuniste, precum Bulgaria, Polonia, Cehia, Slovacia, Croația sau statele baltice. Nivelul cel mai scăzut de implicare a familiei poate fi observat în statele nordice, unde ponderea copiilor sub 3 ani îngrijiți exclusiv în familie variază între 30% în Danemarca și 49% în Suedia în 2016. Este de remarcat faptul că Finlanda are un grad de implicare a familiei mult mai ridicat decât al celorlalte state nordice.

Pe baza trecerii în revistă a datelor referitoare la mixul de furnizare a bunăstării, se creionează pentru România imaginea unui stat minimal, cu publice cheltuieli foarte reduse, care încercă să minimizeze implicarea statului în redistribuirea resurselor în societate și în asigurarea unei plase de siguranță pentru membrii societății. Este de remarcat și rezistența la schimbare a acestui mix, nivelul cheltuielilor crescând în perioade de criză, ca apoi să revină la un nivel asemănător celor dinaintea crizei, ceea ce nu se întâmplă în general în statele membre ale UE. În ceea ce privește actorii care au preluat funcțiile statului în cadrul acestui mix, România se află în topul statelor în care familia are un rol esențial ca plasă de susținere și furnizor de servicii sociale.

#### ***b. Mixul de furnizare a bunăstării în statele membre UE***

Una dintre întrebările de cercetare la care își propune să răspundă capitolul se referă la existența unui pattern similar în structurarea mixului de furnizare a bunăstării în statele postcomuniste. Pornind de la ideea că la căderea regimului comunist țările care intrau în tranziție aveau o structură asemănătoare a mixului de furnizare al bunăstării, capitolul investighează patternul actual existent în statele membre UE, încercând să identifice felul în care au evoluat statele postcomuniste în ultimele trei decenii. Pentru a atinge acest obiectiv studiul folosește patru indicatori ai modului în care este gestionată furnizarea bunăstării și utilizând analiza k–mean cluster identifică trei grupuri de țări, care coincid în mare parte cu

clasificările realizate anterior în literatură. Analiza se bazează pe date din anul 2015, date care furnizau informații complete pentru toate statele membre UE pe cele patru variabile de interes.

Cele patru variabile utilizate în analiză sunt:

- ponderea cheltuielilor cu beneficiile universal în PIB;
- ponderea cheltuielilor cu beneficiile in kind în PIB;
- ponderea copiilor de sub 3 ani care sunt îngrijiți doar în familie (gradul de familism);
- ponderea cheltuielilor totale cu protecția socială în PIB.

Primele două variabile indică opțiunea pentru un regim de tip universalist axat pe redistribuirea către toți membrii societății și pentru furnizare de servicii sociale ca alternativă la transferurile monetare, ambele fiind caracteristice regimurilor de tip universalist. Cea de-a treia variabilă indică nivelul de implicare al familiei în furnizarea bunăstării, iar cea de-a patra arată preferința pentru protecția socială furnizată de stat. Practic, în timp ce ultima variabilă ne spune cât se cheltuiește pentru protecție socială din partea statului, primele două ne spun cum se cheltuie, iar cea de-a treia dacă familia este actorul care preia funcțiile statului.

*Tabel 3.1.*

Clasificarea țărilor în funcție de apartenența la cluster.

Universalist	Continental minimalist	Minimalist bazat pe familie
Belgia	Germania	Bulgaria
Danemarca	Estonia	Cehia
Franța	Irlanda	Grecia
Luxembourg	Spania	Croația
Olanda	Italia	Lituania
Portugalia	Cipru	Ungaria
Suedia	Letonia	Austria
Norvegia	Malta	Polonia
	Slovenia	<b>România</b>
	Finlanda	Slovacia
	Marea Britanie	

*Sursa:* prelucrarea autorilor pe baza datelor Eurostat.

Rezultatele analizei k–mean cluster indică gruparea statele membre și asociate la UE, în trei categorii. Primul grup este cel al țărilor clasificate de obicei în categoria regimurilor de tip universalist. Acesta include, conform celor prezentate în Tabelul 3.1, statele scandinave, mai puțin Finlanda, precum și Olanda, Franța, Belgia, Luxemburg și Portugalia. Țările aflate în acest grup au cheltuieli ridicate pentru protecția socială, preferă beneficiile universale și serviciile sociale, familia având un grad de implicare redus în mixul de bunăstare (Tabelul 3.3). Prezența Franței, Belgiei și Luxemburgului în acest grup se datorează includerii unei măsuri de familism între criteriile de clasificare, știut fiind că aceste țări au un nivel crescut de implicare a statului în furnizarea de servicii sociale (Lohkamp-Himmighofen, 2000).

Tabel 3.2.

Centrii grupurilor/ clusterilor.

	Universalist	Continental minimalist	Minimalist bazat pe familie
beneficii universale	24,78	19,78	18,71
beneficii <i>in kind</i>	10,19	7,30	5,87
familism	47,55	68,15	88,13
cheltuieli protecție socială	20,06	13,55	13,75
nr. cazuri	8	11	10

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor Eurostat.

Am denumit cel de-al doilea grup continental minimalist, deoarece el reunește statele care fac parte din categoria regimurilor continentale, la care se mai adaugă state cu orientare preponderent liberală, precum Marea Britanie și Irlanda și trei țări postcomuniste: Estonia, Letonia și Slovenia. Țările din acest grup sunt caracterizate, conform datelor din Tabelul 3.3, de cheltuieli de protecție socială foarte reduse, o implicare moderată a familiei în mixul de bunăstare și o preferință moderată pentru beneficii universale și servicii sociale.

Tabel 3.3.

Test ANOVA.

	Media clusterului	Eroarea medie	F	Nivel semnificație
beneficii universale	90,7	21,8	4,147	027
beneficii <i>in kind</i>	42,2	5,7	7,449	003
familism	3,7	37	98,986	000
cheltuieli protecție socială	119	33	3,615	041

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor Eurostat.

Cel de-al treilea grup a fost denumit minimalist bazat pe familie, incluzând cele mai multe state postcomuniste, la care se adaugă Grecia și Austria. Grupul de țări este caracterizat de cheltuieli reduse pentru protecția socială, orientare scăzută spre beneficii universale și spre servicii sociale. În schimb, familia este cea care joacă un rol important în furnizarea bunăstării, preluând funcțiile statului care și-a restrâns funcțiile odată cu restructurarea economică din perioada de tranziție. România face parte din acest grup, și, așa cum am arătat anterior, se pliază bine pe acest profil, promovând un regim de furnizare a bunăstării de tip minimalist în care statul a lăsat locul familiei ca principal furnizor de bunăstare.

## Concluzii

Acest capitol abordează evoluția regimului de furnizare a bunăstării din România în perioada postcomunistă. Având ca punct de plecare regimul comunist, care promova bunăstarea bazată pe muncă, însă strict controlată de stat, România a

parcurs în ultimii 30 de ani drumul către un nou regim de furnizare a bunăstării. Capitolul răspunde la câteva întrebări de cercetare precum: cum a evoluat mixul de furnizare a bunăstării în România ultimelor trei decenii? Care au fost efectele retragerii statului din funcțiile sociale pe care le îndeplinea în perioada comunistă și cine a preluat aceste funcții? Unde se situează România în comparație cu celelalte state postcomuniste? Pentru a găsi răspunsul la aceste întrebări am folosit date administrative referitoare la profilul cheltuielilor bugetare și am descris trendurile observate în aceste date. În plus, am realizat o analiză de tip cluster pentru a vedea cum se poziționează România în contextul UE în ceea ce privește mixul de furnizare a bunăstării. Datele disponibile ne-au limitat analiza trendurilor la perioada 2000–2016 și identificarea grupării statelor membre UE la anul 2015.

Pe baza datelor prezentate în acest capitol se poate spune că, în ultimele decenii, România și-a restrâns foarte mult cheltuielile bugetare destinate protecției sociale, educației și sănătății, a practicat o politică socială care a acordat prioritate transferurilor monetare, din rațiuni legate tot de menținerea cheltuielilor administrative la un nivel cât mai mic, și a restrâns foarte mult implicarea statului în bunăstare. Retragera statului a lăsat un gol în ceea ce privește furnizarea de servicii sociale și în asigurarea unei plase de susținere socială. Cea mai mare parte a acestor atribuții au fost preluate de familie, în condițiile în care economia de piață nu era suficient de dezvoltată pentru a asigura tranziția la un regim de bunăstare de tip liberal, iar sectorul nonguvernamental s-a era aproape inexistent la începutul tranziției.

Mai mult, rezultatele analizei cluster arată că România nu este un caz unic, cele mai multe dintre statele postcomuniste având profiluri similare. Tot în aceeași categorie se încadrează și Grecia, stat care s-a confruntat în ultimii ani cu numeroase crize economice și politice rezolvate prin intervenția instituțiilor economice internaționale, precum Fondul Monetar Internațional (FMI) și BM. Implicarea instituțiilor internaționale ar putea fi numitorul comun care să explice existența unui mix asemănător în cele mai multe state postcomuniste și Grecia. Studiile viitoare ar trebui să analizeze în ce măsură această ipoteză se validează și care a fost ingredientul care a dus la apariția acestui profil de regim al bunăstării.

Un rol important în înțelegerea mecanismelor care au dus la conturarea unui regim al bunăstării familist minimalist îl poate avea și compararea statelor care constituite la ora actuală acest grup de țări, cu cele trei state postcomuniste care aparțin grupului continental minimalist. De aceea studiile viitoare ar trebui să acorde atenție diferențelor existente între Estonia, Letonia, Slovenia și restul statelor postcomuniste din UE. Nu în ultimul rând trebuie analizate și înțelese efectele acestei schimbări a regimului de bunăstare, efecte în plan social, economic și politic. Aceasta este însă o temă de investigație pentru studiile viitoare.

## Bibliografie

- Aidukaite, J. (2004) *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State, The Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*, Soderstorns Doctoral Diserations, Stockholm, Sweden.  
Aidukaite, J. (2009). Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe:

- Challenges or implications. *Communist and Post-communist studies*. Vol 42, No. 1, pp. 23–39., 42(1), 23–39.
- Adăscăliței, D. (2012). Welfare State Development in Central and Eastern Europe: A State of the Art Literature Review, *Studies of Transition States and Societies*, 4(2), 59–70. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-362686>.
- Cace, S. (2004). *Asigurările sociale – management, evoluții și tendințe* București, Edit. Expert.
- Cace, S. (2004). *Statul bunăstării evoluții și tendințe*, București, Edit. Expert.
- Cerami, A. și Stănescu S. M. (2009), Welfare State Transformations in Bulgaria and Romania, in Cerami, A., Vanhuysse, P. coord. *Post-Communist Welfare Pathways – Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan.
- Cerami, A. și Vanhuysse, P. (coordonatori) (2009). *Post-Communist Welfare Pathways – Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan.
- Deacon, B. (1993). Developments in East European social policy in Jones C (editor) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London and New York, Routledge.
- Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Esping Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping Andersen, G. (2003). Closing lecture presented within 1<sup>st</sup> annual ESPAnet conference *Changing European Societies – The Role for Social Policy*, 13–15 November 2003, organised by the Danish National Institute of Social Research (SFI), Copenhagen, Denmark.
- Goodin, R. E., Headey, B., Muffels, R. și Dirven, H. (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gould, A. (1993). *Capitalist Welfare Systems*, Harlow, Langman.
- Handler, J. (2005). The impact of welfare on the Worker/ Client Relationship, *Social Work and Society*, volume 3, issue 2.
- Ilie, S. și Cace, S. (2018). Direcții în protecția socială, in Zamfir, E., Precupețu, I. coord. *Calitatea vieții – un proiect pentru România*, București, Editura Academiei Române.
- Inglot, T., (2003). Historical Legacies, Institutions, and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989–1999, in Grzegorz Ekiert and Stephen Hanson (coordonatori) *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Inglot, T. (2008). *Welfare States in East Central Europe 1919-2004*, New York, Cambridge University Press.
- Inglot, T. (2009) Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: Adaptation and Reform of the Post-Communist 'Emergency Welfare State', in Cerami A. și Vanhuysse, P. (coordonatori) *Post-Communist Welfare Pathways – Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan.
- Karamessini, M. (2007). *The Southern European social model: Changes and continuities in recent decades*, International Institute for Labour Studies Geneva.
- Korpi, W. (2000). Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. *Luxemburg Income Study working paper* no. 224.
- Korpi, W. și Palme J. (1998). The paradox of redistribution and strategic equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in western counties, *American Sociological Review*, 63, February.
- Leibfried, S. (1993). Towards a European Welfare State? On Integration Poverty Regimes into the European Community in Jones C (coordonator) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London and New York, Routledge.
- Lohkamp-Himmighofen, M. și Dienel, C., (2000). Reconciliation Policies from a Comparative Perspective, in Lohkamp-Himmighofen, Marlene & Dienel, Christiane (coordonatori) *Gendered Policies in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Legea 705/ 2001 privind sistemul național de asistență socială, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 814 din 18 decembrie 2001.
- Legea 47/ 2006 privind sistemul național de asistență socială, publicată în Monitorul Oficial nr. 239 din 16 martie 2006.

- Legea 292/ 2011 Legea asistenței sociale*, publicată în Monitorul Oficial nr. 905 din 20 decembrie 2011 .
- Lazăr, F. (2010). *Introducere în politici sociale comparate – analiza sistemelor de asistență socială*, Iași: Edit. Polirom.
- Mari-Klose, P. și Moreno-Fuentes, F. J. (2013). Southern European Welfare model in post-industrial order, *European Societies*, 15: 5, pp. 475–492.
- Mărginean, I. (1993). Politica social în Zamfir C. și Vlăsceanu L. (coordonatori) *Dicționar de sociologie*, București: Edit. Babel.
- Naumescu, V. (1999). The Welfare State in Postwar Europe The Golden Years. The Crises. New Trends in Gyemant L (coordonator) *European Tradition and Experiences*, Cluj Napoca.
- Pierson, C. (1991). *Beyond the welfare state*, Pennsylvania State University Press, USA.
- Postolache, T. (coordonator) (1990). *Schiță privind strategia înfăptuirii economiei de piață în România*.
- Powell M. și Barrientos A. (2004). Welfare regime and the welfare mix, *European Journal of Political Research*.
- Rys, V. (1998). From the Communist welfare state to social benefits of market economy: the determinants of the transition process in Central Europe. în Henry C. (coordonator) *Challenges to the welfare state: internal and external dynamics for change*, Edward Elgar, 1998.
- Spannagel, D. (2013). *In-work poverty in Europe – Extent, structure and causal mechanisms*, Oldenburg, COPE.
- Schnapper, D și Bachelier, C. (2000). *Ce este cetățenia?* Iași: Edit. Polirom.
- Zamfir C. (1997). Direcții ale reformei statului bunăstării în Zamfir C. și Zamfir E. coord. *Politici sociale în România în context european*, București: Edit. Alternative.
- Voicu, M. (2005). *Ce fel de bunăstare își doresc românii? Despre legitimitatea politicilor sociale în România*, Iași: Edit. Expert Projects,
- Zamfir, C., (1999), *Politica socială în tranziție. Prima etapă: politica socială de tip reparativ*, București: Edit. Expert.
- Zamfir, C. (2015). Interviu acordat Agerpres disponibil la adresa <https://www.romanasociala.ro/catalin-zamfir-criza-actuala-a-societatii-provine-din-viziunea-strategica-a-tranzitiei/>
- Zamfir, C. și Zamfir, E. (1995) (coordonatori) *Politici sociale în context european*, București: Edit. Alternative.
- Zamfir, E. (1993). Protecție socială în Zamfir, C. și Vlăsceanu, L. (coordonatori) *Dicționar de sociologie*, București: Edit. Babel.
- Zamfir E. (1995). Modele ale statului bunăstării, în Zamfir C. și Zamfir E. (coordonatori) *Politici sociale România în context european*, București: Edit. Alternative.

## ANEXĂ

Tabel 3.4.

Pondere în PIB a cheltuielilor publice cu educația în statele membre UE 2012–2016.

	2012	2013	2014	2015	2016
Belgia	23,8	24,4	22,4	21,3	21,1
Bulgaria	92,5	88,5	88,9	90,9	91,4
Cehia	34,5	31,1	28,9	30,2	27,9
Danemarca					
Germania	11,8	11,8	11,3	11,9	12,0
Estonia	66,7	92,0			
Irlanda	99,3		99,0	95,8	
Grecia	99,8	99,9	99,9	99,8	
Spania	15,2	15,1	15,0	14,6	14,2
Franța	72,4	72,2	72,4	72,8	73,2
Croația					
Italia	82,1	81,8	81,4	81,4	85,9
Cipru	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Letonia	64,2	63,7	65,6	69,0	63,9
Lituania	80,2		80,2	77,8	73,3
Luxemburg	88,1		85,8	84,7	
Ungaria	67,5	88,3		87,0	87,8
Malta	100,0	100,0	100,0	100,0	
Olanda	93,3	93,6	93,7	94,5	95,3
Austria	77,0	75,4	75,3	75,6	75,2
Polonia	26,3	29,2	28,8	30,1	75,7
Portugalia		86,5	87,8	83,6	
România	34,0	32,0	27,8	27,3	30,3
Slovenia	82,0	81,1	79,3	82,0	82,9
Slovacia	78,3	78,7	78,6	80,4	
Finlanda	54,7	54,1	53,8	51,9	51,7
Suedia		99,3	99,3		
Marea Britanic	48,7	53,8	54,9	56,3	67,1

Sursa:EUROSTAT[educ\_uoe\_finf0]



Tabel 3.5.

Ponderea în PIB a beneficiilor sociale monetare.

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belgia	17,2	17,6	18,1	18,5	18,2	18,1	17,9	17,4	18,1	19,7	19,3	19,6	19,3	19,7	19,7	19,7	19,0
Bulgaria						10,0	9,8	9,1	9,5	11,4	11,9	11,1	11,1	11,9	12,2	12,0	11,7
Cehia	11,7	11,5	11,9	11,9	11,2	11,5	11,4	11,7	11,9	13,4	13,3	13,3	13,5	13,3	12,8	12,3	12,2
Danemarca	16,9	17,0	17,0	18,0	17,8	17,4	16,4	16,4	16,0	18,2	18,2	18,2	18,1	18,8	19,1	18,6	17,6
Germania	19,0	18,9	19,4	19,6	19,3	18,8	17,8	17,1	17,2	18,8	18,2	17,4	17,4	17,4	17,2	17,3	17,3
Estonia	9,3	8,8	8,6	8,6	9,0	8,6	8,3	8,2	10,1	13,4	12,4	10,9	10,4	10,3	10,2	11,2	11,3
Irlanda	8,7	8,9	9,1	9,1	9,6	9,6	9,7	10,1	11,9	14,9	15,3	14,7	14,5	13,9	12,6	9,5	9,5
Grecia	13,0	13,3	13,2	13,0	13,4	14,2	14,6	15,1	16,1	17,7	18,6	20,6	21,4	20,3	20,8	20,8	20,6
Spania	12,8	12,5	12,6	12,6	12,7	12,7	12,5	12,8	13,5	15,7	15,9	16,6	17,0	17,6	17,3	16,5	16,2
Franta	17,6	17,7	18,0	18,3	18,3	18,3	18,1	17,9	18,1	19,6	19,6	19,6	20,0	20,3	20,4	20,2	20,3
Croatia									12,6	13,9	14,0	13,9	14,0	14,2	14,1	14,0	13,5
Italia	17,3	17,1	17,4	17,8	17,7	17,7	17,9	18,0	18,6	20,2	20,3	20,3	21,0	21,6	21,7	21,9	21,5
Cipru	10,8	10,8	11,6	12,8	12,9	12,9	12,8	12,4	13,0	14,3	14,0	14,9	15,9	16,8	16,1	15,7	15,0
Letonia	11,7	10,7	10,1	9,3	8,7	8,1	7,7	6,8	8,1	12,5	13,6	11,0	10,3	10,5	10,3	10,6	10,8
Lituania	9,9	9,1	8,7	8,4	8,5	8,3	8,3	9,3	10,6	14,6	12,7	11,0	10,6	9,9	9,8	9,9	9,7
Luxemburg	12,6	13,7	14,4	15,4	15,2	15,0	14,0	13,3	14,3	16,2	15,4	15,0	15,6	15,7	15,3	15,3	15,0
Ungaria	12,4	12,2	12,8	13,0	12,8	13,3	13,7	14,2	14,8	15,2	14,8	14,5	14,8	14,3	13,3	12,8	12,5
Malta	11,8	12,3	12,3	12,1	12,1	12,1	12,1	12,0	12,2	12,8	12,9	12,5	12,8	12,4	11,7	10,5	10,3
Olanda	16,3	15,9	16,3	16,9	16,7	16,4	15,9	15,5	15,5	17,0	17,4	17,8	18,2	18,6	18,5	18,1	18,0
Austria	19,6	19,5	19,7	20,1	19,7	19,3	19,0	18,4	18,7	20,1	20,2	19,5	19,7	20,1	20,1	20,1	19,8
Polonia	15,8	16,9	17,0	16,9	16,1	15,7	15,4	14,1	14,2	15,1	14,6	13,8	14,0	14,4	14,2	14,2	15,2
Portugalia	12,1	12,5	13,0	13,9	14,5	14,9	15,1	14,9	15,3	16,8	17,0	17,5	18,0	19,2	18,7	18,1	17,3
România	8,4	8,2	8,8	8,4	8,6	8,9	8,6	8,8	9,6	11,7	12,4	11,6	10,8	10,3	10,1	10,1	10,1
Slovenia	15,8	15,8	15,9	15,3	15,1	14,9	14,7	13,8	13,6	15,5	16,1	16,3	16,3	16,6	16,0	15,6	15,2
Slovacia	12,1	11,7	11,7	11,3	10,7	10,3	10,1	9,9	9,6	11,8	11,8	11,6	11,7	11,8	11,8	11,6	11,5
Finlanda	15,6	15,4	15,7	16,0	15,9	15,7	15,4	14,8	14,8	17,4	17,7	17,2	17,9	18,7	19,3	19,3	19,2
Suedia	16,3	16,2	16,6	17,2	16,9	16,7	15,9	14,9	15,0	16,5	15,5	15,2	15,8	16,3	15,7	15,4	15,3
Marea Britanie	15,2	15,2	14,2	14,8	14,7	15,3	15,2	14,6	15,5	17,3	17,6	17,5	17,6	17,1	16,7	16,5	15,6

Sursa: EUROSTAT [spr\_exp\_fto].

Tabel 3.6.

Ponderea în PIB a beneficiilor sociale în natură.

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belgia	6,6	6,7	7,0	7,3	7,5	7,5	7,4	7,5	8,0	8,8	8,6	8,7	8,9	9,2	9,2	9,3	9,1
Bulgaria						4,2	3,7	3,9	4,7	4,2	4,6	4,9	5,0	5,2	5,7	5,3	5,3
Cehia	5,7	5,7	6,1	6,1	6,0	5,9	5,6	5,3	5,4	6,1	6,1	6,2	6,3	6,3	6,3	6,1	6,2
Danemarca	10,5	10,6	11,1	11,3	11,3	11,2	11,2	11,6	12,0	13,4	13,2	12,8	12,7	12,5	12,4	12,4	12,2
Germania	8,7	8,7	8,9	9,1	8,7	9,0	8,9	8,7	8,9	10,5	10,3	10,1	10,1	10,4	10,5	10,7	10,9
Estonia	4,3	4,0	3,8	3,8	3,8	3,7	3,5	3,7	4,5	5,2	5,0	4,6	4,5	4,3	4,5	4,7	5,1
Irlanda	5,3	5,8	6,2	6,4	6,5	6,5	6,5	6,7	7,5	8,3	8,6	8,5	8,2	7,8	7,2	5,6	5,7
Grecia	4,5	4,7	4,8	5,0	5,0	5,7	5,6	5,8	6,3	6,6	6,8	6,2	6,1	5,4	4,7	5,0	5,3
Spania	6,3	6,2	6,4	6,7	6,7	6,9	7,0	7,0	7,5	8,2	8,3	8,3	7,9	7,7	7,6	7,7	7,1
Franța	9,6	9,7	10,1	10,5	10,6	10,6	10,6	10,5	10,6	11,4	11,3	11,3	11,5	11,6	11,7	11,7	11,8
Croația									5,7	6,6	6,7	6,7	7,2	6,7	7,3	7,4	7,4
Italia	5,7	6,0	6,1	6,1	6,4	6,7	6,8	6,5	6,9	7,3	7,3	7,1	7,0	7,1	7,1	6,9	6,9
Cipru	2,7	2,8	3,0	3,5	3,2	3,3	3,6	3,7	3,8	4,5	4,4	4,4	3,9	3,9	3,5	3,7	3,7
Letonia	3,2	3,5	3,2	3,4	3,3	3,7	3,9	3,5	3,8	4,1	4,4	4,0	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
Lituania	5,3	5,1	4,9	4,6	4,5	4,4	4,6	4,5	4,9	5,8	5,5	5,2	4,9	4,6	4,6	4,8	4,9
Luxemburg	5,4	5,7	5,9	6,0	6,4	6,5	6,1	5,8	6,2	6,8	6,7	6,4	6,8	7,1	6,8	6,6	6,5
Ungaria	6,8	6,5	6,8	7,4	7,1	7,7	7,7	7,4	7,1	7,1	7,2	6,9	6,3	6,2	6,3	6,2	6,3
Malta	4,5	4,7	4,9	5,0	5,5	5,4	5,5	5,6	5,8	6,6	6,2	6,2	6,1	6,3	6,3	6,1	6,1
Olanda	6,4	6,5	7,1	7,4	7,4	7,4	8,7	8,7	8,9	9,9	10,0	10,0	10,3	10,2	10,1	10,1	10,1
Austria	7,5	7,6	7,7	7,7	7,8	7,8	7,8	7,8	8,1	8,6	8,7	8,5	8,6	8,7	8,9	9,0	9,2
Polonia	3,3	3,6	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	3,8	4,6	4,8	4,6	4,4	4,4	4,7	4,7	4,7	4,7
Portugalia	6,3	6,5	7,6	7,3	7,3	7,3	7,2	6,8	6,9	7,7	7,4	6,7	6,9	6,9	6,8	6,6	6,6
România	4,3	4,4	4,5	4,7	4,1	4,4	4,0	4,2	3,9	4,4	4,9	4,8	4,5	4,3	4,3	4,1	4,3
Slovacia	6,4	6,4	6,5	6,2	5,5	5,2	5,2	5,2	5,6	6,1	5,9	5,7	5,8	6,0	6,1	6,1	6,3
Slovenia	7,3	7,5	7,4	7,4	7,3	7,2	7,1	6,6	6,9	7,7	7,8	7,8	8,1	7,7	7,5	7,8	7,7
Finlanda	8,0	8,0	8,4	8,7	8,9	9,1	9,1	9,0	9,6	10,8	10,8	10,9	11,4	11,6	11,8	12,1	12,1
Suedia	11,5	11,8	12,3	12,6	12,3	12,2	12,1	11,9	12,3	13,2	12,7	12,8	13,1	13,4	13,5	13,5	13,8
Marea Britanie	7,4	8,0	8,2	8,6	9,0	9,1	9,2	9,1	9,3	10,4	10,5	11,0	11,0	10,9	10,6	10,9	10,4

Sursa: EUROSTAT [spr\_exp\_fto].

Tabel 3.7.  
Ponderea în PIB a cheltuielilor pentru beneficii sociale universale.

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belgia	22,8	23,3	23,9	24,6	24,5	24,4	24,1	23,7	24,8	27,1	26,5	26,9	26,8	27,3	27,5	27,6	26,6
Bulgaria						13,3	12,6	12,3	13,6	14,9	15,8	15,3	15,4	16,3	17,2	16,7	16,4
Cehia	16,0	16,0	16,7	16,7	16,0	16,5	16,2	16,5	17,0	19,2	19,0	19,1	19,4	19,1	18,5	17,9	17,9
Danemarca	26,6	26,8	27,2	28,4	28,2	27,8	26,8	18,6	18,5	21,3	20,7	20,1	19,8	20,1	20,3	19,7	18,7
Germania	24,9	24,9	25,5	25,7	24,9	24,4	23,3	22,6	23,0	25,8	25,1	24,2	24,3	24,5	24,4	24,5	24,5
Estonia	13,3	12,4	12,2	12,1	12,6	12,2	11,7	11,8	14,4	18,5	17,3	15,3	14,7	14,6	14,6	15,8	16,3
Irlanda	10,6	11,3	11,6	11,8	12,3	12,3	12,3	12,7	14,5	17,0	16,9	16,0	15,6	14,7	13,6	10,5	10,8
Grecia	17,1	17,5	17,5	17,6	17,7	19,2	19,5	20,0	21,6	23,5	24,5	25,9	26,7	24,6	24,0	24,3	24,6
Spania	16,6	16,4	16,6	16,9	17,0	17,0	16,9	17,1	18,2	20,6	20,6	20,8	21,3	21,7	21,4	20,9	20,3
Franța	24,0	24,1	24,9	25,6	25,7	25,7	25,4	25,2	25,5	27,5	27,6	27,5	28,0	28,4	28,6	28,5	28,6
Croatia									17,3	19,4	19,7	19,5	20,1	19,9	20,3	20,4	19,9
Italia	21,6	21,7	22,1	22,5	22,7	23,0	23,2	23,1	24,0	25,7	26,0	25,8	26,5	27,0	26,7	26,6	26,1
Cipru	12,7	12,7	13,4	14,8	14,6	14,9	14,9	14,5	14,8	16,3	15,8	16,6	16,9	18,0	16,9	16,6	15,9
Letonia	14,7	13,9	13,1	12,4	11,8	11,6	11,4	10,2	11,7	16,3	17,3	14,4	13,8	14,1	14,1	14,6	14,8
Lituania	14,5	13,6	12,9	12,4	12,5	12,5	12,7	13,6	15,2	19,9	17,2	15,2	14,5	13,7	13,9	14,3	14,2
Luxemburg	17,0	18,8	19,6	20,8	20,9	20,8	19,5	18,5	20,0	22,1	21,3	20,6	21,5	21,9	21,3	21,1	20,7
Ungaria	17,9	17,5	18,5	19,4	19,0	19,8	20,5	20,3	20,7	21,1	20,9	20,4	20,2	19,7	18,9	18,3	18,1
Malta	13,0	13,9	14,1	14,0	14,4	14,5	14,6	14,6	15,5	16,8	16,6	16,2	16,5	16,3	15,6	14,5	14,5
Olanda	20,4	20,3	21,2	22,2	21,9	21,5	22,0	21,3	21,3	23,4	23,8	24,2	24,8	25,0	24,9	24,1	23,9
Austria	25,2	25,3	25,5	25,9	25,4	25,0	24,7	24,2	24,6	26,4	26,5	25,7	26,0	26,4	26,5	26,4	26,3
Polonia	18,1	19,5	19,9	19,7	18,8	18,2	18,1	17,0	18,1	19,1	18,5	17,6	17,7	18,4	18,2	18,3	19,0
Portugalia	17,1	17,5	18,7	19,3	19,4	19,8	20,2	19,8	20,1	22,0	21,9	22,1	22,7	23,9	23,4	22,7	22,0
România	11,6	11,9	12,4	12,3	11,7	12,4	11,8	12,1	12,8	15,1	16,1	15,6	14,6	14,0	13,8	13,6	13,8
Slovenia	20,9	21,2	21,2	20,5	20,2	20,0	19,8	18,6	18,7	21,3	21,9	22,1	22,5	22,5	21,6	21,5	21,1
Slovacia	16,2	15,8	16,3	16,2	15,4	14,7	14,4	14,1	14,4	17,0	16,7	16,4	16,6	16,9	17,1	16,9	17,1
Finlanda	22,1	22,0	22,7	23,3	23,5	23,5	23,4	22,7	23,3	27,0	27,3	26,8	27,9	28,7	29,4	29,5	29,3
Suedia	26,5	26,8	27,7	28,9	28,3	28,0	27,2	26,1	26,6	28,9	27,4	27,2	28,1	28,9	28,4	28,1	28,4
Marea Britanie	19,3	19,8	19,0	19,8	20,0	20,8	20,8	18,9	19,6	21,8	22,1	22,6	22,8	22,6	22,2	22,6	21,4

Sursa: EUROSTAT [spr\_exp\_fto].

Tabel 3.8.

Ponderea cheltuielilor făcute de gospodării din bugetul propriu pentru îngrijirea sănătății ca procent din totalul cheltuielilor pentru sănătate.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Belgia	17,65	17,31	17,47	17,15	16,46	15,86	
Bulgaria	44,46	47,74	47,1	45,81	47,67	47,96	46,55
Cehia			13,59	14,08	14,83	15,02	14,81
Danemarca	14,55	14,16	13,81	13,77	13,67	13,71	13,74
Germania	13,92	13,98	13,12	12,7	12,83	12,73	12,5
Estonia	21,56	21,52	22,61	22,62	22,77	22,69	23,6
Irlanda	13,91	13,89	14,28	14,03	13,25	12,78	12,28
Grecia	30,92	30,14	33,69	36,63	36,43	34,6	34,75
Spania	21,11	22,84	23,98	24,36	23,79	23,94	23,57
Franța	10,21	10,13	9,97	9,88	9,76	9,76	
Croația			12,83	15,75	15,51	15,36	
Italia		21,68	21,76	22,14	23,14	22,93	23,49
Cipru	42,8	44,04	43,09	44,75	44,34	45,25	44,64
Letonia			38,47	39,11	42,07	44,56	
Lituania	28,22	31,8	32,82	31,49	31,84	32,32	32,28
Luxemburg	10,88	10,44	11,05	11,02	10,58	10,46	10,67
Ungaria	28,22	29,37	28,36	28,34	27,47	27,7	26,87
Malta				36,76	37,47		
Olanda	9,48	10,09	11,53	11,59	11,29	11,3	11,09
Austria	18,74	18,67	19,17	19,1	19,09	19,3	19,2
Polonia			23,65	23,13	23,25	22,94	
Portugalia	26,3	28,18	26,97	27,7	27,73	27,79	27,53
România	24,28	22,43	20,18	20,31	21,28	20,75	20,49
Slovacia		23,23	23,32	18,01	18,44	18,19	18,71
Slovenia				12,98	12,5	12	
Finlanda	19,34	18,7	18,93	18,92	19,78	20,5	20,23
Suedia	15,04	15,4	15,54	15,51	15,49	15,34	15,03
Marea Britanie			15,04	14,97	15,12	15,49	15,96

Sursa: EUROSTAT [TEPSR\_SP310].

#### **4. BUNĂSTAREA CA MODEL DE APLICARE ÎN IDEOLOGIA ȘI PROGRAMELE DE GUVERNARE ALE PARTIDELOR POLITICE ROMÂNEȘTI DE CENTRU-STÂNGA DUPĂ ANII '90**

*Sebastian Fitzek*

##### **De la socialismul erodat la o democrație firavă**

Secolul al XX-lea a reprezentat o perioadă dificilă pentru mediul social românesc, un secol al incertitudinii și al marilor antagonisme istorice. Într-o perioadă relativ scurtă, țara noastră a traversat peste trei regimuri politice diferite: de la monarhie la dictatură și apoi la o democrație firavă. Timpul de mediere și tranziție între regimuri a fost relativ scurt, brutal, mai ales dacă ne gândim la instaurarea sistematică a comunismului de import. În etapa eliberării de sub dictatură, România a fost la fel de nepregătită, obținând o libertate instalată artificial peste o țară lipsită de tradiția democratică. Pluralismul și pluripartidismul sunt principii care au nevoie de timp pentru a coagula un nou mental colectiv. Ca urmare a acestui dezavantaj, dezavuarea competiției politice a lovit adânc în spiritul democrației, și cu toate acestea, Revoluția din 1989 a fost un început necesar, promițător celor care și-au dorit libertatea. Momentul schimbării este marcat, deci, de o trecere brutală de la o stare la alta, implicând invenția unui concept devenit o emblemă a neputinței: „tranziția și eterna ei lumină”. Din perspectivă ideologică, ambele regimuri au urmărit creșterea calității vieții, diferențele fiind caracterizate de valori, mijloace și efecte diferite.

Dacă schimbarea ireversibilă a ordinii politice este o evidență, calitatea vieții nu și-a depășit cu mult condiția de odinioară. Cozile pentru hrană și raritatea produselor din ultimii ani ai regimului Ceaușescu au fost înlocuite de abundența ofertelor și lipsa banilor. Neajunsul puterii de cumpărare a cetățeanului de rând, trezit într-o piață liberă, a devenit o ironie a situației inversate. Bunăstarea majorității este marea incertitudine care s-a perpetuat, un etalon al celebrului decalaj Est–Vest. Pe aceeași notă, corupția din mediul politic și mediul economic indică o problemă sistemică generat de un mediu legislativ ambiguu. Politicienii români s-au lăsat rapid pradă populismului prin apel la demagogia ieftină, la promisiuni nesustenabile, clamând progrese inexistente. Paradoxul dintre lumea descrisă de politicieni și realitate este susținut de cifrele datoriilor interne și mai ales externe pe care România le are după 30 de ani de libertate. Pe acest clivaj, Banca Națională a României (BNR) a transmis, într-un comunicat de presă, cifre care arată că datoria externă totală a României a crescut cu 4 254 miliarde de euro în primele 6 luni din 2019, în vreme ce datoria externă pe termen lung a ajuns la 70 136 miliarde de euro (67,9% din totalul datoriei externe). De asemenea,

deficitul de cont curent a crescut cu 3 717 miliarde de euro, adică cu 38,15%<sup>1</sup>.

Traiu din anii '90 descrie o Românie slăbită, plină de speranță, care însă a derapat în primii ani într-o creștere a depresiei generată de adâncirea clivajelor. Creșterea sărăciei, a șomajului și imaginea dramatică a copiilor străzii au ajuns un *brand* de țară. Peste toate aceste feneomene îngrijorătoare, migrația a devenit un coșmar al viitorului. Sute de mii de români, în special tinerii, și-au întins aripile spre lumea vestului, lăsând un gol dureros în urmă și o țară condamnată la îmbătrânire. Tranziția regimurilor politice a fost secondată de o tranziție demografică negativă care s-a produs în funcție de mai mulți factori: economici, sociali, juridici, legislativi, culturali, sanitari etc. Warren Thompson (1929) și Frank Nolestein (1954) sunt primii autori care au formulat o teorie cu privire la procesul de *tranziție demografică*, verificabil și în cazul României. Escapada din anii '90 și primele efecte ale tranziției au fost brutale, producând modificări de adâncime socială cu impact asupra migrației masive, a natalității și a ratelor de divorț.

România este o țară atipică în spațiul creștin-ortodox, fără să difere formal prea mult de celelalte vecine, acest popor distanțându-se în special prin capacitatea sa uriașă de suferință și răbdare. Înșușirile și calitățile sale nu au fost însă apreciate de proprii politicieni, de străini sau de comportamentul inflexibil al istoriei. Pe scurt, societatea românească postdecembristă a urmat o stratificare atipică, care a umplut disproporțional palierul piramidei sociale, neglijându-se clasa de mijloc. Baza societății a fost constant sărăcită în favoarea unui vârf putred de bogat. Structura socială de după '89 a configurat un clivaj pe două tabere distincte: una minoritară de foști și proaspeți îmbogățiți (milionarii de carton) și o majoritate formată din oameni confrunțați cu nevoile zilnice. Între cele două structuri sociale apare, firav, o pătură subțire reprezentată de români întrepinzători, insuficienți însă pentru acel echilibru firesc.

Din perspectiva partidelor politice românești, evoluția acestora s-a desfășurat pe un climat nesigur, fiind lipsite de experiența guvernării într-un regim democratic. Instabilitatea sistemului politic a pornit de la succesiunea rapidă a guvernelor aflate la putere, un fenomen care a descurajat colaborarea între putere și opoziție. Fiecare guvern a venit cu propria sa viziune și fiecare premier își impunea oamenii și propriile regulile. Prea puțin s-a continuat, mai mult s-au distrus proiecte, ca o lege a vendetei între actualii și foștii guvernanți.

La 30 de ani după Revoluție, România a dovedit că este o țară în care standardele europene au fost înghițite de istoria fascinantă a reformelor peste reforme. Sistemul de pensii a rămas incapabil să aducă demnitatea omului de rând, pensiile speciale fiind în continuare o problemă controversată prin disproporții inexplicabile, iar procesul de îmbătrânire a populației aflându-se în continuă creștere. Mulți dintre tinerii pregătiți, cu studii superioare și cu rezultate deosebite, părăsesc țara, iar în locul lor incertitudinea devine un cuvânt din ce în ce mai pregnant în configurarea viitorului apropiat. Clasa de mijloc este încă firav alcătuită, iar corporațiile străine au cucerit o piață importantă de producție, în special din mediul IT, insuficient însă dezvoltată pentru a face față cererilor de taxe și impozite. Această

---

<sup>1</sup> Agerpres, Comunicatul din 13 august 2019.

scurtă radiografie pare a fi dură, însă trebuie asumată la valoarea sa de adevăr.

Obiectivul general al acestei cercetări urmărește să analizeze tipurile de bunăstare înregistrate după 1989 în funcție de viziunea partidelor politice de centru-stânga din două motive:

- partidele de centru-stânga au guvernat majoritatea guvernelor (peste două treimi din timp); din 1989 până la 4 decembrie 2019, dată în care s-a validat guvernul liberal condus de Ludovic Orban;
- bunăstarea este un concept dezvoltat cu precădere în familia ideologică de centru-stânga, o valoare a democrației emblematice pentru modelul statelor nordice.

### **Problema bunăstării în economia socială, o relație cu multiple înțelesuri și perspective ideologice**

Regimul social-democrat nordic și sistemul de asistență socială din ECE sunt esențiale pentru cercetarea comparativă a statului social. În timp ce se spune că regimul social-democratic al bunăstării este dominat de valori precum egalitatea și protecția universală împotriva riscurilor, regimul conservator al bunăstării, numit adesea un regim tradițional, este considerat a fi în mare parte organizat prin intermediul valorilor tradiționale, a religiei și a centrelor de putere existente (Esping, A.G., 2006: 163).

Dintr-o perspectivă centrată pe filosofia bunăstării, economia socială de piață poate dezvălui aspecte relevante în trasarea configurării statului social. Analiza rolului jucat de al treilea sector în determinarea transformării politice, a specificităților naționale identitare și a mecanismelor guvernamentale este esențială pentru determinarea modului în care se construiește coeziunea socială. Economia socială poate fi definită și analizată, pe de o parte, ca un model al democrației participative în ceea ce privește proiectarea unei arii politice și economice pentru cetățenii politici activi și pe de altă parte, ca model al democrației asociative care se bazează pe distribuirea puterii către organizațiile de interes, autoritățile experților și asociațiile civice (Hirst, P. Q., 1994: 12). Principiile solidarității economice se referă în primul rând la nevoile cetățenilor și, prin urmare, la potențialul său de a oferi mai multe locuri de muncă și o viață mai bună, o strategie simplă bazată pe trei termeni economici majori: producția de valoare, distribuția bogăției și balanța comerțului.

Economia socială acoperă o gamă largă de servicii, cum ar fi formarea, experiența antreprenorială și ocuparea forței de muncă, locuințele, bunăstarea, serviciile pentru consumatori. Inițiativele se bazează pe principii care se referă în primul rând la nevoile oamenilor. Economia socială se bazează pe următoarele valori: incluziune socială, justiție socială, egalitate fundamentală, egalitate de șanse, cooperarea eficientă, participarea activă a cetățenilor la bunăstarea socială și economică a comunităților locale (Adnett, N. și Hardy, S., 2005: 31). Cu alte cuvinte, „economia socială reprezintă o gamă largă de activități care au potențialul de a oferi oamenilor și comunităților oportunități de a se angaja în toate etapele

procesului de regenerare economică locală și crearea de locuri de muncă, de la identificarea nevoilor de bază la operaționalizarea inițiativelor” (Molloy, A., McFeely, C., Connolly, E., 1999: 11).

Succesul în economia socială se realizează în condiția în care proiectele comunitare creează locuri de muncă și implică producătorii și utilizatorii în activitățile de voluntariat. Datorită capacității de a genera venituri pentru comunități, proiectele implementate reprezintă o redefinire a sferei publice ca arenă a cetățenilor politici activi. Economia socială europeană este considerată a fi un nou model de democrație participativă bazată pe nevoile cetățenilor (Hirst, P. Q., 1994: 9). Modelul generic al bunăstării transformă relația dintre stat și piață, cetățenii devenind actori activi în reglementarea pieței (Contogeorgis, G., 2009: 135). Scopul principal al proiectelor de economie socială este construirea unui capital social care este de fapt „capacitatea societății civile de a spori eficiența economică și de a extinde franciza democratică prin rețele de angajament interpersonal și colectiv” (Putnam, R., 1993: 25). Datorită particularităților naționale, economia socială este dezvoltată în țările europene în diverse forme care au condus la o serie de modele de economie socială. Patru mari modele de economie socială pot fi urmărite după cum urmează: Anglo-saxon, Marea Mediterană, Nordică și Renania (cuprinde Belgia, Franța și Germania). În Germania, „economia socială a pieței” cuprinde patru subsectoare: asociații de bunăstare, cooperative, organizații mutuale și de voluntariat în domeniul sănătății. În Franța, economia socială este sprijinită de stat. Cel de-al treilea sector gestionează servicii în numele statului și este remunerat pentru că a fost efectuat un serviciu public. Modelul nordic (Finlanda, Norvegia și Suedia) este caracterizat de o tradiție solidă a mișcărilor populare, un sector public mare și un stat bun al bunăstării. Modelul mediteranean (Italia, Portugalia și Spania), economia se bazează pe o mulțime de cooperative, ONG-uri și asociații nonprofit. În modelul anglo-saxon se abordează problemele de excludere socială, în acest sens, cel de-al treilea sector include cooperativele, uniunile de credit, organizațiile de voluntariat, asociațiile de afaceri și de locuințe orientate social (Ash, A., 2009: 25, Adnett, N. și Hardy, S., 2005: 9–11).

Una dintre problemele majore care privesc proiectul economiei sociale este rolul contemporan al statului-națiune. Dezbateră asupra unei economii sociale europene existente (modelul social european) pune problema statului național, deoarece o astfel de analiză trebuie contextualizată în actuala arenă politică globală. Conceptul de stat analizat și perceput în termeni machiavellici a fost înlocuit cu bunăstarea globală, care are o conotație puternică și dubioasă în contextul globalizat de astăzi. Ambiguitatea termenului menționat sugerează că echilibrul social și politic contemporan este extrem de fragil. Argumentele cele mai elocvente pot fi identificate în lucrările lui S. Huntington (greșeli în conflictul înghețat), dar și în dimensiunile politizate ale religiilor. Statul-național trebuie să modeleze atât principiile vieții, cât și cele ale suveranității. Aceste două dimensiuni esențiale au fost separate în vechile regimuri totalitare, cunoscând astăzi o nouă dezvoltare și unificare prin valori și principii evolutive.

Obiectivele economice și politice ale statelor naționale nu pot fi înțelese în



termenii globalizării, dacă diminuăm perspectiva la o țintă politică mondială, dimpotrivă, avem nevoie de o perspectivă umanistă a statelor, asemenea unor indivizi care își proclamă dreptul la viață și dreptul de a-și asuma o parte din principiul suveranității. Ideea suveranității are o rădăcină profundă în funcția istorică a drepturilor omului, dar și în simbolismul cetățeniei, ca elemente cheie pentru o analiză a oricărui model economic sau politic. Regimurile politice precum, fascismul și comunismul, subliniază în mod constant constrângerea inevitabilă de redefinire a relațiilor dintre indivizi și cetățeni. Pentru a asigura un echilibru viabil în această ecuație socială, pilonii economiei sociale necesită participarea deplină a cetățeniei și integrarea suveranității naționale și a drepturilor omului. Astfel, se poate spune că o politică celui de-al treilea Sector propune o reevaluare a relației dintre stat și cetățenii săi. Politicile privind economia socială pot oferi o alternativă superioară statului bunăstării birocratizat și limitat la generarea de inegalități sociale.

Actualul context european social și economic al României, rolul programelor politice din sectorul terț și impactul acestora asupra politicilor naționale și regionale au fost esențiale în discuția privind introducerea bunăstării prin dezvoltarea sistemului de asistență mixtă. O cauză potențială care a declanșat această dezbatere în literatură și printre factorii de decizie politică ar fi putut fi criza statului tradițional de bunăstare, care a fost forțat să se adreseze resurselor nonstatale pentru a oferi mijloacele necesare un trai mai bun. Lupta împotriva șomajului, a excluziunii sociale, efortul de modernizare și dezvoltarea serviciilor comunitare în mediul rural, iar apoi îmbunătățirea calității vieții la pensionari sunt trei vectori măsurabili prin care se poate crește bunăstarea la nivel național. Tendința statului de a organiza un sistem eficient, menit să îmbunătățească politica fiscală, fiscalitatea și toate politicile publice legate de costul bunăstării publice, a dus la dezvoltarea particularităților regionale și naționale. Cu alte cuvinte, semnificația și rolul celui de-al treilea sector variază de la o țară la alta, iar abordarea dominantă aparține teoriilor economice și organizaționale.

Una dintre strategiile cheie, cu impact socioeconomic pozitiv, își are rădăcina în filosofia „statului bunăstării”. Concept cu adânci tradiții în modelul nordic, *welfare-state*–ul este considerat de mulți sociologi, istorici și economiști ca o alternativă viabilă la modelul neoliberal specific societăților vestice. Conceptul a luat amploare și a suscitât interes mai ales după cel de-al Doilea Război Mondial. O Europă în ruină și divizată între cele două blocuri a renăscut din propria cenușă sub forma unui proiect care a urmărit consolidarea relațiilor tripartite dintre piața muncii, familie și stat. Societățile nordice, la fel ca toate celelalte societăți europene, încep să pună în aplicare un sistem economic care a așezat omul ca cetățean în centrul preocupărilor sale. Primul pas a dus la schimbarea unor principii economice fundamentale prezente în relația dintre stat, piață și cetățean. Un exemplu elocvent este dat de filosofia paradoxului redistribuirii. Aceste resurse au fost direcționate ca ajutoare sociale spre mediile defavorizate, care în final au adâncit falia dintre bogați și săraci. Integrarea categoriilor vulnerabile pe piața muncii prin dezvoltarea unor proiecte sociale a dus în schimb la micșorarea acestor distanțe.

Identificarea nevoilor complexe pentru categoriile vulnerabile prezente în rândul populației din mediul rural și urban reprezintă drumul corect și etic în

construcția politicilor publice. La fel ca în teoria formelor fără fond, politicile publice nu pot fi copiate și aplicate fără a fi în concordanță cu realitatea autohtonă. Înțelegând complexitatea conceptului analizat ne explicăm de ce statul bunăstării poate fi considerat cel mai mic „rău necesar” în ecuația dificilă dintre economie, societate și stat. Criza statului bunăstării din secolul al XX-lea are cauze adânci în istoria postbelică. Efectele globalizării, șomajul, instabilitatea familiei, pauperizarea societății și excluziunea socială sunt doar câteva aspecte care au necesitat o nouă abordare. Luând ca exemplu C.A.P.-urile din perioada comunistă a anilor '50, acestea s-au dovedit a aparține unui model individualist opresiv. După '89, libertatea totală de inițiativă cetățenească, de asociere și de producție a revenit la structura sa originală care a fost concepută încă de pe timpul lui Bismarck. „Perioada comunistă, tranziția către democrație, modernitatea și procesul globalizării reprezintă doar câteva dintre provocările pe care statul bunăstării le întâmpină în actuala perioadă” (Stănescu, S. M., 2013: 56). Părăsirea vechiului regim a permis o revenire la conceptul *weberian* de comportament definit cultural în care politicile publice, politicile sociale, sistemul de asistență socială, securitatea socială, protecția socială și inovația socială sunt regândite din perspectiva sectorului public modern.

Politicile sociale din perioada tranziției revin la suma unor acțiuni care implică actori multipli și nu doar omnipotența statului, așa cum dictau comuniștii. Lipsa șomajului din anii '80 a fost în realitate doar o lozincă a autorităților comuniste sau cel mult o metaforă care a ascuns realitatea pe sub perdeaua absurdă a ideologiei. „Oficial, lipsa șomajului a fost interpretată convenabil pentru ideologia comunistă ca o utilizare reușită a forței de muncă în vederea atingerii scopurilor economice stabilite politic” (Stănescu, S.M., 2013: 99). Construirea realității socialiste a produs mereu o distorsiune între aparență și realitate. Bunăstarea devenea astfel un principiu utopic al fericirii prin care se asigura gratuitatea tuturor serviciilor sociale. În lumea liberă, efectele acestor politici sunt rezultatele unui complex permanent de consultare și continuă colaborare cu toți actorii implicați: factori decizionali din administrația publică, reprezentanți ai angajatorilor și ai angajaților, ai societății civile și nu în ultimul rând ai cetățenilor (Stănescu, S.M., 2013: 30). Este de subliniat aici rolul major pe care cetățenii îl joacă în construcția și acțiunea eficientă a politicilor sociale. Numai prin cetățeni implicați statul ajunge un *welfare-state*, definindu-se prin spiritul civic participativ specific culturilor occidentale emergente.

Perioada de tranziție românească a debutat cu mari greutăți generate de lipsa unui cadru legislativ prielnic investițiilor interne, un buget șubrezit și lipsit de o coordonare a programelor implementate în parteneriatul dintre sectorul public și cel privat (Zamfir, E., 2002: 373–374). Abia după anii 2000, prin Legea 75/2001, a fost regândit rolul și importanța asistentului social de tip european, renunțându-se la modelul moștenit din comunism. Importanța, atragerea și implicarea actorilor financiari internaționali fac parte din noile relații dintre stat, cetățean și societatea civilă. Principiul subsidiarității ca transfer de autoritate de la stat la cetățean sau de la autoritatea centrală la cea locală schimbă paradigma întregului sistem de putere. În acest scop, UE a propus un model social european care transformă individul

dintr-un cetățean pasiv într-unul activ prin elaborarea unor politici de securitate și protecție socială. Coeziunea socială a cetățenilor este posibilă într-o piață cu o monedă unică și stabilă, în ciuda diferențelor naționale.

Transferul suveranității României de la stat-candidat la stat-membru s-a realizat prin renunțarea la anumite prerogative ale suveranității naționale și s-a finalizat într-un ritm destul de rapid, care a sprijinit descentralizarea statului, întărind autoritățile locale. Analiza și definiția statului în diferite epoci istorice până în momentul integrării în comunitatea UE arată evoluția unei dezvoltări complexe a relațiilor de putere. Pluralismul grupurilor de interese, transferul de putere de la centru la periferie sau de la centru la UE sunt procesele esențiale în drumul către integrarea europeană. Disoluția statului națiune nu înseamnă dizolvarea identității naționale, ci integrarea acestui element în mozaicul unei lumi a diversității, a armoniei și a înțelegerii reciproce. Cu alte cuvinte, statul-națiune nu dispare și nici nu devine incolor atâta timp cât toate elementele culturale și etnice sunt respectate și apărute de legislația europeană. Efortul negocierilor și impactul aderării României asupra construcției instituționale finalizează complexitatea acestui concept. Aici se pot citi avantajele, dar și costurile întregului proces. Două întrebări generale la care se poate răspunde în acest studiu sunt:

- în ce măsură statul bunăstării de tip românesc în calitate de moștenitor al unei experiențe comuniste îndelungate ar putea răspunde pozitiv la criteriile, cerințele și performanțele impuse de aderarea la UE?;
- care sunt factorii de gândire, de interes și decizie care influențează *design*-ul politicii social-democrate în privința bunăstării?

Pornind de la dilema reformelor autentice și a tranziției, dezbateră termenului capătă o importanță majoră în preocuparea spațiului public și mai ales în răspunsul pe care elita puterii îl percepe ca pe o posibilă soluție la multe dintre problemele nerezolvate de peste 30 de ani. Implementarea bunăstării de la ideologii la programele de guvernare reprezentate de partidele românești de centru-stânga de după '89 are nevoie de o diagnoză reală a reformelor și a efectelor obținute pentru înțelege filosofia și evoluția sa istorică din perspectiva factorilor exogeni contemporani în climatul național și internațional.

**Modelul bunăstării în ideologia și programul de guvernare  
al social-democrației românești reprezentate de Consiliul Frontului Salvării  
Naționale–Consiliul Frontului Salvării Naționale, Frontul Salvării Naționale  
(FSN), Frontul Democrat al Salvării Naționale (FDSN), Partidul Democrației  
Sociale din România (PDSR) și Partidul Social Democrat (PSD).**

Partidele politice postdecembriste și-au anunțat toate o preocupare de creștere a bunăstării la nivel de guvernare, dar mai ales la nivelul discursului. Partidele de centru-dreapta, centru și centru-stânga au creat chiar o confuzie prin abordarea universalistă a bunăstării fără să înțeleagă perspectiva ideologică cu rădăcini în mai multe curente de gândire. Cu toate acestea, programele sociale ale partidelor au

suferit unele diferențe atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ în ceea ce privește filosofia economiei de piață. „O primă etapă, cuprinsă între 1990 și 1991, este cea a declarațiilor de principiu. În această perioadă, partidele își exprimă susținerea pentru principiile democrației, economiei de piață, libertăților individuale și drepturilor omului și încearcă să se legitimeze fie făcând apel la idealurile Revoluției din decembrie 1989, fie la partidele politice din perioada interbelică, a căror continuatoare se declară” (Voicu, M., Voicu, B., 1999: 586). Mărul discordiei care a divizat stânga de dreapta în România postdecembristă s-a definit între două tabere: fosta nomenclatură comunistă și partidele istorice care și-au asumat rolul critic. Pe acest teren apar două mari grupări de partide politice românești:

*Partidele tehnocraților:* PSD – (anterior FSN, FDSN) – AUR, PDAR, PER, PRM; ALDE;

*Partidele anticomuniste, „istorice”:* PNȚCD, PNL, PD (Zamfir C., 2018: 198).

Din acest tablou a lipsit viziunea pe concepte autentice, deoarece nimeni nu era interesat de respectarea valorilor de stânga sau de dreapta ca potențial de construcție ideologică. Pe aceeași linie s-au introdus și alte himere, din care România nu a avut de câștigat, în dileme de genul: rege sau președinte, monarhie sau republică, lipsind cea mai importantă dezbatere publică consumată în discrepanța posedanți–neposedanți sau mai simplu spus din acumularea excesivă de averi versus sărăcia severă. Păstrând ca centru de atenție efectele acestui clivaj, în cele ce urmează, vom aborda problema bunăstării în conotație cu evoluția sa în primii 20, 25 de ani de la Revoluție.

Pentru scurtă vreme, imediat după Revoluție, FSN a condus România, iar apoi și-a încălcat promisiunea de a nu deveni partid politic. Programul de guvernare al FSN-ului poate fi surprins în decretul de lege pe care le-a emis sub conducerea lui Ion Iliescu înainte și după 1 ianuarie 1990. În Decretul-Lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 cu privire la constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului FSN sunt stipulate câteva aspecte care intră în modelul și sfera de preocupare a bunăstării într-un moment în care țara se afla în reconstrucția de după regimul comunist. Aflăm în acest decret, care devine imediat statut și program de guvernare, următoarele puncte:

- a. „restructurarea întregii economii naționale pe baza criteriilor rentabilității și eficienței. Eliminarea metodelor administrativ–birocratice de conducere economică centralizată, promovarea liberei inițiative și a competenței în conducerea tuturor sectoarelor economice;
- b. restructurarea agriculturii și sprijinirea micii producții țărănești. Oprirea distrugerii satelor;
- c. reorganizarea învățământului românesc potrivit cerințelor contemporane. Reașezarea structurilor învățământului pe baze democratice și umaniste;
- d. promovarea unei ideologii umaniste și democratice, a adevăratelor valori ale umanității. Eliminarea minciunii și a imposturii, statuarea unor criterii de competență și justiție în toate domeniile de activitate;
- e. organizarea întregului comerț al țării pornind de la cerințele satisfacerii cu prioritate a tuturor nevoilor cotidiene ale populației României. În acest

scop, se va pune capăt exportului de produse agroalimentare și se va reduce exportul de produse petroliere, acordându-se prioritate satisfacerii nevoilor de căldură și lumină ale oamenilor;

- f. salvarea echilibrului ecologic și eliminarea acelor lucrări și investiții care provoacă daune aerului, apei, solului și pădurilor țării; promovarea unor tehnologii moderne nepoluante” (Decret-Lege, nr. 2 din 27 decembrie 1989).

Punctul a. s-a sprijinit mai târziu și pe strategia profesorului Tudorel Postolache, Raport în care s-a stabilit faptul că economia românească are nevoie de un ritm alert care să încheie perioada de tranziție prin introducerea unui nou sistem instituțional al economiei de piață. Urgentarea privatizării devine pentru FSN un obiectiv secundar. „Strategia include o opțiune fundamentală a politicii sociale complementară reformei economiei: obiectivul global al întregii reforme este creșterea calității vieții comunității. Schimbările sociale vor produce inevitabil *costuri sociale*, dar ele trebuie de la început prevenite și compensate printr-o protecție socială accentuată. Pentru aceasta se prevede o creștere inevitabilă a cheltuielilor sociale în perioada tranziției” (Zamfir, E., 2018: 185).

La punctul b. se recomanda menținerea cooperativelor agricole ca unități liber constituite, proiectul s-a susținut parțial, iar jaful și distrugerile au luat locul salvării acestora.

În Decretul-Lege nr. 42 din 29 ianuarie 1990 apar unele măsuri privind modul în care FSN a gândit protecția și stimularea țăranimii. Aplicarea acestor puncte a dat mână liberă autorităților locale să stabilească numărul de hectare și loturi care să fie distribuite țăranilor, dar a și închis posibilitatea ca fostele Cooperative Agricole de Producție (CAP-uri) să-și continue treaba și existența. În articolele 4, 5 și 8 din decret apar și cifrele unor suprafețe largi care ajung să fie donate comunităților locale, o formă de reparație și reîmproprietărire a țăranilor pentru colectivizarea forțată în anii de instaurare a comunismului (Decretul-Lege nr. 42 din 29 ianuarie 1990).

În privința proprietăților agricole din proprietatea statului, 28% din suprafața agricolă a țării, era recomandată „reorganizarea întreprinderilor de stat pe principii moderne”, inclusiv prin arendare sau concesiune (Zamfir, C., 2018: 208). Pământurile, după cum se cunoaște, nu au mai fost arate, și astfel, s-a lovit direct în agricultura românească, o agricultură cândva sustenabilă pe timpul CAP-urilor. În cele din urmă, oamenii și-au primit pământurile, dar foarte puțini au rămas să-l muncească. La articolul 11 s-a stipulat ceva despre utilajele agricole mecanizate, insuficiente însă ca număr, multe dintre ele fiind stricate, iar altele au sfârșit vândute ca fier vechi (Decretul-Lege nr. 42 din 29 ianuarie 1990). Suprafețele mari, de 5 000 de metri și peste, nu pot fi arate fără tehnologie minimă, fără tractor sau fără utilajele necesare. Distrugerea CAP-urilor a condus la transformarea pământurilor arabile în câmpuri sterpe și pline de buruieni.

La punctul c., învățământul românesc a ajuns subiectul de experimentare a unor reforme interminabile, începând cu prima sa directivă în care se prevedea desprinderea haotică și cu orice preț de sistemul comunist. Lipsa de planificare a generat o serie de schimbări inconsistente impuse la întâmplare în funcție de capriciile miniștrilor. Un lucru bun, totuși s-a întâmplat prin Decretul-Lege nr. 26

din 14 ianuarie 1990, care a permis copiilor și studenților să obțină permise gratuite de călătorie pe calea ferată.

La punctul d., separarea justiției și neamestecul dintre puteri s-a transformat într-o lozică de guvernare a tuturor partidelor politice (de centru, dreapta și stânga), fără ca vreodată cineva să-și fi asumat răspunderea. La punctul e. s-a încercat o restabilire a echilibrului în diminuarea exportului de hrană și petrol pe care regimul Ceaușescu l-a folosit în detrimentul populației pentru a-și plăti datoriile externe. În fine, la punctul f. mediul este un subiect cheie intrat în preocuparea bunăstării și a calității vieții, mai ales în sfera statelor nordice, dar și pentru orice stat care înțelege importanța dezvoltării economice în cadrul unei poluări limitate.

Merită adăugat faptul că în Decretul-Lege nr. 59 din 7 februarie 1990 s-a stabilit majorarea unor pensii din cadrul asigurărilor sociale de stat (ASS) și a unor pensii militare. Prin această decizie s-a obținut o primă formă de înlăturare a discriminării pe care *FSNH* l-a decretat prin stabilirea unor sume care să ridice nivelul de trai, deși inflația a jucat un rol agresiv resimțit de toți pensionarii care nu s-au bucurat de pensiile speciale.

În statutul „FSN din România”, editat în 1991, se desprinde un alt obiectiv relevant în care se spune că opțiunile politice fundamentale sunt construite pentru o societate a eficienței și a competenței dublate de un program eficient de protecție socială (Statut FSN, 1991 apud. Jugăreanu, A. și Radu, A., 2013: 89). FSN și-a propus o reformă care să transforme economia planificată de la centru într-o economie liberă de piață prin privatizarea proprietății de stat, liberalizarea prețurilor, convertibilitatea leului și ajustarea structurală a industriei împreună cu re tehnologizarea la standardele țărilor occidentale. Privatizarea *ad-hoc* a marilor întreprinderi a fost în realitate lovitura de grație dată economiei naționale, judecându-se că cineva le-ar putea cumpăra pentru a le da din nou viață. Facilitățile pentru modernizarea agriculturii au devenit un alt mare obiectiv ca program în ocuparea forței de muncă, proiect care nu s-a susținut la nivel național din lipsă de fonduri.

Mai târziu, din FSN (înregistrat la 6 februarie 1990 în registrul partidelor politice) au apărut două grupări distincte, tabăra lui Ion Iliescu și tabăra lui Petre Roman. Convenția FSN din 16 și 17 martie 1991 l-a adus pe Petre Roman în fruntea partidului. Roman și-a dorit adoptarea programului „Un viitor pentru România”, proiect care își propunea o reformă radicală și profundă a societății românești” prin eliminarea blocajului financiar, liberalizarea pieței, liberalizarea serviciilor și regândirea formelor de proprietate. Curajul viziunii sale, oarecum revizionistă, a atras rapid atenția și a declanșat schisma dintre cele două tabere, Roman fiind acuzat că adoptă măsuri de reformă neoliberală. Proaspăt ales la conducerea partidului, Roman a înființat o nouă formațiune sub acronimul FSN – pe 20 mai 1992. Tabăra adversă a părăsit partidul, formând FDSN, o grupare politică de centru stânga care s-a inspirat din valorile social-democrației europene și a fost reprezentat, în special, de personalitatea notorie a lui Ion Iliescu. La alegerile legislative din 27 septembrie 1992, FDSN-ul lui Ion Iliescu câștigă primul loc cu 28,29% voturi ocupând 49 de locuri în Senat și 27,72% voturi ocupând 117 locuri în Camera Deputaților, în vreme ce FSN-ul lui Petre Roman ajunge pe locul 3 cu 10,38% voturi ocupând 18 locuri în Senat și 13,11% voturi ocupând doar 43 de locuri în Camera Deputaților. FSN și

FDSN formează două partide care vin din aceeași familie ideologică de centru-stânga, deși Roman ajunge să se rupă treptat de valorile inițiale, îndreptându-se spre un tip de neoliberalism inspirat din modelul occidental, fapt pe care și-l va asuma mai târziu prin formarea Partidului Democrat (PD) și prin ruptura acestuia față de internaționala social-democrată.

În perioada 1992–1996, Oliviu Gherman ajunge președintele FDSN, ocupând în același timp și funcția de Președinte al Senatului. La Conferința Națională din 27–28 iunie 1993, FDSN își reformulează preferințele social-democrate schimbându-și denumirea în PDSR. FDSN/PDSR a fost principalul partid de guvernare pentru perioada 1992–1996. În programul de guvernare, prezentat la data de 19 noiembrie 1992 de către prim-ministrul Nicolae Văcăroiu (membru FDSN/PDSR) pentru perioada 1992–1996, s-au formulat viitoare obiective de dezvoltare pentru zonele de: economie socială, asistența socială, justiția socială, protecția muncii și protecția consumatorilor, într-un ritm nu foarte accelerat, dar diferit și mai nuanțat față de perioada tulbure din anii 1990–1991. În cele ce urmează am desprins câteva fragmente prezentate de Nicolae Văcăroiu, care au marcat un fel de început și preocupare a social-democraților pentru dezvoltarea economiei de piață. „Parlamentul va promova, prin întreaga sa activitate, opțiunea fundamentală a poporului nostru pentru schimbarea radicală a configurației societății românești, pentru așezarea pe baze cu totul noi a structurilor economice și sociale, pentru democrație, introducerea și generalizarea mecanismelor economiei de piață” (MO nr. 296 din 23 noiembrie 1992). Văcăroiu a susținut o revitalizare a economiei de piață în urma declinului obținut datorită tranziției, care, după părerea sa, a format o imagine greșită de țară în afara granițelor. Restructurarea forțelor economice moștenite de la regimul comunist a presupus, în opinia sa, un punct zero pentru construcția în mai multe etape.

În prima etapă și cea mai grea, dintre 1990–1992, s-a accentuat o criză profundă generată de nepotrivirea și neadaptarea primelor reforme la o realitate total schimbată și fără nicio bază care să faciliteze implementarea noilor mecanisme de piață liberă. „Accelerarea înlăturării vechilor structuri ale economiei de comandă fără ca locul acestora să fie luat de noile instituții și mecanisme ale economiei de piață, insuficienta corelare a măsurilor aplicate în diferite sectoare și domenii de activitate, adaptarea inadecvată a agenților economici la condițiile funcționării pieței, dereglarea temporară a fluxurilor economice, cedarea la presiunea unor cereri salariale fără suport economic, deteriorarea disciplinei în muncă, efectele devalorizării rapide a leului, conjunctura externă nefavorabilă, sunt numai câțiva dintre factorii datorită cărora efectele pozitive ale reformei nu s-au manifestat în economia reală, accentuându-se fenomenele de criză în România” (MO nr. 296 din 23 noiembrie 1992). Radiografia sa surprinde un eșec, care însă este explicat pe model structuralist și funcționalist. De fapt, FDSN-ul, prin persoana lui Nicolae Văcăroiu, susține o diagnoză corectă, fără a-și asuma responsabilitatea guvernării din perioada 1990–1992. Ruptura față de gruparea Roman indică, după cum s-a văzut, o diferență majoră de viziune. Grupul lui Ion Iliescu nu și-a dorit o reformare radicală, ci o restructurare mai latentă care să nu

șteargă orice ipotetică susținere economică moștenită din fostul regim. Guvernul Petre Roman a aplicat o reformare „idealistică” care să ducă la tranziție foarte rapidă fără să se gândească la consecințele negative și fără să realizeze că teoria punctului zero va sprijini dramatica prăbușire a economiei naționale. Ne aducem aminte de luna mai 1990, când guvernul a adoptat Strategia Postolache, optându-se cu speranță pentru o tranziție proiectată. În realitate, alegerile din 1990 au urmat o politică de dreapta radicală. În mai 1991 s-a operat o remaniere a cabinetului, renunțându-se la miniștrii tehnocrați (Stolojan și alții) pentru a aduce alți miniștri din zona partidelor de dreapta. Efectul politicii radicale a generat cele mai mari mișcări sociale (revolta minerilor culminând prin cele mai ridicate tensiuni sociale). În acest fel, Roman a demisionat și a fost înlocuit de un guvern de criză sub tehnocratul Stolojan. Guvernul Stolojan (1991–1992) a avut misiunea de a asigura o perioadă mai echilibrată economic și social până la alegerile din 1992 (Zamfir, C., 2018: 207). Efectele guvernării radicale au tulburat mediul economic și social, accentuând discrepanțele dintre putere și opoziție, respectiv dintre partidele de centru stânga și partidele istorice de centru dreapta. Consecințele au fost confirmate prin scăderea ofertei de produse românești la export, ca urmare, în principal, a diminuării producției industriale, prăbușirea unora din piețele noastre tradiționale, climatul economic mondial nefavorabil, capitole care au condus la restrângerea simțitoare a relațiilor economice externe ale României. „În anul 1991, comparativ cu anul 1989, volumul exportului a scăzut cu aproape 45%, iar al importurilor cu circa 18%. Cu toate dificultățile întâmpinate în primele nouă luni ale anului trecut, importurile menținându-se practic la același nivel; balanța comercială pe această relație a înregistrat însă în continuare un sold negativ (circa 560 milioane dolari pe primele nouă luni). Este de subliniat că în lunile iulie–septembrie s-a reușit să se asigure balanțe comerciale pe devalute convertibile cu un excedent care însumează peste 100 milioane dolari” (MO nr. 296 din 23 noiembrie 1992). Văcăroiu surprinde aici și problema scăderii *rating*-ului de țară prin creșterea instabilității economice în balanța dintre import–export, un indice important în stabilirea credibilității pentru investitorii străini. Un alt aspect, oarecum trist, este că față de 1989, în 1991 exportul a scăzut cu 45%, aproape jumătate, iar răspunsul este ușor de găsit în problema privatizării întreprinderilor, o hotărâre cu două tăișuri. Partidele de dreapta au optat pentru politica terapiei de șoc prin acțiuni care nu luau în considerare nevoile colectivităților, o formă de privatizare ciudată în condițiile în care nimeni nu avea de câștigat. „Grupul liberalilor/țărăniștilor a susținut privatizarea realizată cât mai rapid cu putință, «chiar pe un leu». Totodată, retragerea completă a statului din economie. Aceste partide au avut ca obiectiv distrugerea structurilor constituite în perioada comunistă, nu reforma lor” (Zamfir, C., 2018: 208). Pe de altă parte, guvernul Roman a hotărât să facă o reformă a industriei, pornind de la raportul Postolache în care se vorbea de supradimensionalitatea întreprinderilor care nu răspundea nevoilor reale ale economiei românești. Guvernul Roman a aplicat parțial ideea partidelor de dreapta cu o schimbare majoră. „Programul de reformă a industriei s-a bazat pe o opțiune strategică: *privatizarea rapidă, cu orice preț, chiar pe un leu* și



retragerea aproape completă a statului din administrarea întreprinderilor de stat, încă neprivatizate sau care, posibil datorită poziției lor strategice în economia românească, ar rămâne pe o perioadă nedeterminată în proprietatea statului. Mecanismele naționale de planificare, control și suport a întreprinderilor economice au fost eliminate. Întreprinderile încă proprietate de stat au fost considerate ca sisteme absolut independente, presupunând că vor fi actori activi mai eficienți pe piața liberă. Eliberate de controlul politic și administrativ al sistemului comunist, în noul context al pieței libere întreprinderile vor deveni mai eficiente” (Zamfir, C., 2018: 210). Un lucru important a fost însă neglijat prin lipsa de responsabilitate civică a conducerii în momentul în care statul și-a retras controlul. Conducerea, eliberată de autoritatea statului, nu a mai fost interesată de funcționalitatea acestora și nici de dezvoltarea lor. Vidul creat nu a fost înlocuit de nicio altă idee, iar asemenea unui blestem întreprinderi supraviețuitoare au fost condamnate treptat la dispariția lor, începând cu împușinarea și retragerea treptată a salariilor, apoi cu închiderea lor definitivă până la vinderea lor bucată cu bucată la fiare vechi. Lipsa controlului politic și birocratic prezent în perioada comunistă și apoi absent prin decizia guvernului Roman a condus, fără doar și poate, la prăbușirea industriei românești. Așa se explică diferența de 45% în minus pe export între 1989 și 1991, observație pe care Nicolaie Văcăroiu o surprinde în radiografia prezentată în programul său de guvernare. „Datoria publică externă a României la 30 septembrie 1992 era de 3,8 miliarde dolari (inclusiv credite aprobate, dar neutilizate), din care 76% reprezintă credite contractate direct de stat, iar 24% credite contractate de agenții economici și garantate de stat. Este de subliniat că din creditele contractate de stat, de 2,9 miliarde dolari, pentru consumul curent al economiei și populației s-au destinat 91% și numai 9% pentru dezvoltare” (MO nr. 296 din 23 noiembrie 1992). La 12 aprilie 1981, Ceaușescu, aflat în fața Plenului Comitetului Central, a anunțat că s-a plătit toată datoria externă a țării, de 21 de miliarde de dolari și că, din acel moment, România nu mai are de plătit tribut nimănui. În același discurs, Ceaușescu anunța că România are de recuperat o sumă de 2,5 miliarde de dolari. Deci, în următorii 2 ani, România reușește să acumuleze o datorie de 3,8 miliarde de dolari, o cifră astronomică, iar alături de prăbușirea industriei românești, imaginea economică a țării începe să pară proiectul unei distrugerii planificate. Datoria externă a României în prezent, la 30 de ani după Revoluție, este de peste 95 de miliarde de euro, un declin îngrijorător pentru evoluția tuturor guvernărilor. Pornind de la critica dură și reală a fostelor guvernări, Văcăroiu a propus o serie de măsuri punctuale pentru perioada 1992–2000 în scopul de a restabili economia de piață și a îmbunătăți bunăstarea cetățenilor de rând. Măsurile pot fi consultate în MO nr. 296 din 23 noiembrie 1992.

Diminuarea accentuată a declinului producției a vizat mai mult industria mică și mijlocie, din cele rămase sau neatinse de reforma radicală a guvernului Roman. Consumul energetic micșorat se datorează destrukturării marilor actori industriali și nu lipsei resurselor prime. Apare însă aici și subiectul protecției sociale, o temă importantă în panoplia conceptului de bunăstare prin care se urmărește întărirea capitalului uman, implicit a capitalului intelectual. Acțiunile guvernamentale

pregătesc trecerea treptată la ajustarea structural-sectorială, care presupune măsuri pe termen scurt și mediu pentru valorificarea avantajelor comparative de care dispune economia românească (capital uman, resurse naturale, tradiție, piețe de desfacere). Stimularea producției autohtone provine din politicile financiare de creditare, dar și prin participarea statului la proiectele de investiții care să crească notorietatea economiei românești pe plan internațional.

Creșterea rolului statului în economia de piață se observă cel mai bine la punctul 3, unde viziunea guvernamentală optează pentru principiile democrației sociale, folosind un dirijism etapizat în reconstrucția economiei naționale. Modernizarea sistemului financiar, perfecționarea politicii fiscale și întărirea disciplinei fiscale sunt măsuri necesare, dar cu factori de risc ridicat în condițiile în care statul dispune de puțini bani, având mari datorii externe. Alinierea la fiscalitatea europeană împreună cu creșterea autonomiei financiare a autorităților sunt măsuri proeuropene venite și construite din perspectiva subsidiarității și a responsabilității administrației locale.

Subiectul privatizării este unul din cele mai delicate obiective pe care programul politic al lui Văcăroiu și l-a propus să-l îndrepte în condițiile eșecului răsunător înregistrat de guvernele precedente. Măsurile guvernamentale urmăresc privatizarea marilor sectoare economice din comerț, turism și alte servicii pentru a sprijini întreprinzătorii particulari prin credite preferențiale și facilități în impozitarea profiturilor reinvestite și obținute din export. Văcăroiu speră ca prin procesul de privatizare să asigure deschiderea către investitorii străini prin atragerea investițiilor către România, o speranță nescrisă în program, dar cu mare potențial pentru creșterea încrederii și a siguranței investitorilor în climatul economic românesc.

Dezechilibrul dintre producție și productivitatea muncii este poate cel mai dezechilibrat capitol cu efecte în lanț în creșterea șomajului și a inflației. Recalificarea șomerilor pe termen scurt și mediu, inclusiv redistribuirea către alte ramuri economice sunt pariuri dificile atunci când vorbim despre domenii ca: agricultura, industria alimentară, turism, servicii și producția bunurilor de consum. Pentru agricultori s-a realizat un sprijin prin Hotărârea nr.61 din 13 februarie 1993 privind procurarea de tractoare și mașini agricole de către persoane fizice sau juridice prin obținerea de credite de la Banca Agricolă-S.A., rambursabile într-o perioadă de până la 6 ani, cu plata unui avans la contractare de minimum 15% (Hotărâre de Guvern [HG] nr. 61 din 13 februarie 1993). Crearea de noi locuri de muncă este una dintre cele mai complexe și dificile sarcini pe care le poate avea un stat îndatorat și obligat să găsească soluții inteligente pentru reintegrarea pe alte ramuri. Eliberarea forțelor din industria grea și repregătirea pentru orientarea spre turism, agricultură sau alte ramuri este un schimb, care după opinia mea, se produce în termen mediu și lung. Totuși, pe 25 august 1993, Guvernul Văcăroiu emite o Ordonanță de Urgență (OUG) privind stimularea înreprinderilor mici și mijlocii în scopul creării de noi locuri de muncă și a promovării activităților productive în domeniile industriei, construcțiilor, turismului și serviciilor cu valoare adăugată, cercetării-dezvoltării din sectorul privat, statul mai sprijină constituirea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, asigurând în favoarea acestora un sistem de avantaje și facilități (OUG nr. 25 din 25 august 1993).

Creșterea cuantumului de pensii și de asigurări sociale au pus o presiune enormă, însă necesară pentru a acoperi și a repara acele situații hilare în care, de exemplu, foști lucrători de la CAP primeau o pensie în valoare de 250 de lei, în condițiile în care între anii 1990–1992 salariul minim brut pe țară era de 11 200 de lei pe lună. Majorarea pensiilor pentru foarte multe categorii sociale a devenit o problemă de supraviețuire, fără să aducă în discuție situația celor care, din neglijența statului comunist, nu avea niciun fel de pensie. În HG nr. 95 din 4 martie 1993 cu privire la agricultori și alte categorii de populație s-a stabilit ca începând cu luna ianuarie să se mărească indexul de pensii cu 9,1%, inclusiv pentru pensionarii Bisericii Ortodoxe Romane, artiștii plastici și scriitori. Alocația de stat pentru copii se majorează cu 130 lei pentru fiecare copil. Ajutorul ce se acordă, potrivit legii, în cazul decesului salariatului sau pensionarului de ASS și militar se stabilește la 15 800 lei, iar în cazul decesului unui membru din aceste familii ori a unei persoane dependente social, la 13 100 lei (HG nr. 95 din 4 martie 1993). În cazul salariilor s-a stabilit ca începând cu luna ianuarie 1993, valoarea indexării medii pe salariat, calculată pe baza salariului mediu brut la nivelul economiei, precum și a creșterii prognozate a prețurilor de consum în perioada ianuarie–aprilie 1993, să fie de 3 450 lei lunar brut, ceea ce reprezintă o creștere medie a salariilor cu 9,1% față de perioada noiembrie–decembrie 1992 (HG nr. 94 din 4 martie 1993). Revizuirea sistemului de asistență socială este un alt capitol cheie în efortul de îmbunătățire a calității vieții pentru grupurile vulnerabile, iar, în acest sens, Guvernul a cerut aprobarea Parlamentului pentru creșterea alocațiilor la copii și creșterea ajutorului social în funcție de criteriile stabilite prin lege.

Investițiile în zona educației și a cercetării au fost punctul cel mai neglijat în ultimii 30 de ani, deși acest subiect apare începând cu Programul de Guvernare reprezentat de Nicolae Văcăroiu, progresele au fost mici, întârziate și neconcludente. Un aspect pozitiv este că s-a optat pentru consolidarea învățământului obligatoriu pentru a micșora rata de analfabetism în rândul copiilor și al tinerilor. Fenomenul analfabetismului pur atinge cote îngrijorătoare în mediul rural și începe să crească la fel de mult în mediul urban. În prezent există aproape 2 milioane de analfabeți; un număr care este explicat și de creșterea familiilor monoparentale în care se dezvoltă fenomenul abandonului școlar. Starea economică a mamelor care trebuie să-și crească singure copiii este din ce în ce mai gravă (Stăiculescu A.R. & Jitcov D., 2006: 11). Există, totuși, un progres pozitiv în 2011 față de datele culese în Recensământul din 2002, unde numărul analfabeților era de cel puțin două ori mai mare la nivelul întregii țări. Îngrijorător este că deși trăim într-o eră a informaticii, astăzi 10% din populație sunt considerați analfabeți, potrivit Recensământului din 2011 comparativ cu cei aproape 4% cât s-a declarat la începutul anului 2000 (date extrase din raportul autorităților române către UNESCO pentru Conferința „Educația pentru toți în Europa și America de Nord”). Deși se știe cât de important este ca educația să fie susținută de stat încă din perioada timpurie, mai ales în zonele defavorizate, România se află într-o situație alarmantă prin creșterea acestui indicator. Amintesc în acest context că ținta strategiei Europa 2020 este ca România să atingă procentul de 95% în procesul de integrare a copiilor în sistemul primar și gimnazial. Țintele nu au fost atinse.

Lipsa unei strategii coerente în ultimii 25 de ani se observă în lipsa de viziune a politicilor sociale din România, în special în cele dedicate educației și dezvoltării copilului. Sustenabilitatea unui plan cu fonduri și investiții pe termen mediu și lung, care să nu se schimbe în funcție de ministru sau guvern, a fost principala problemă a strategiei guvernamentale. Banii pe sănătate și educație au avut în ultimii 10 ani o creștere nesemnificativă, iar în zona asistenței și protecției sociale în politicile de susținere a familiilor ca grupuri vulnerabile a scăzut în mod inexplicabil. Cercetarea este un alt subiect delicat și bine cunoscut cercetătorilor care muncesc pentru supraviețuire, dincolo de orice imaginație, într-o țară membră în UE. Serviciile medicale se alătură marilor eșecuri din ultimii 30 de ani, în condițiile în care sistemul privat este singurul mediu care îndeplinește condițiile minimale de igienă și servicii pe care însă și-l permit puțini oameni în comparație cu serviciile medicale la stat devenite un simbol al neglijenței, al lipsei de profesionalism și al corupției continue.

În continuarea analizei dedicate modelului românesc de bunăstare în relația dintre ideologia social-democrată și programele guvernamentale, perioada 2000–2004 este următoarea etapă reprezentată de guvernul Năstase. Partidul Social Democrat Român (PSDR) câștigă prima poziție în alegerile legislative desfășurate la data de 26 noiembrie 2000, obținând 65 de locuri la Senat și 155 de locuri în Camera Deputaților. În noul Program de Guvernare, proiectat pentru perioada 2000–2004, PSDR își propune să pună în aplicare promisiunile făcute în timpul campaniei electorale. Programul pleacă de la critica față de regresul economic înregistrat de guvernele din perioada 1996–2000 acuzându-le în special pentru creșterea șomajului și a sărăciei și își propune două ținte majore prin integrarea României în Pactul Nord-Atlantic și în UE. Polul democrat-social din România a format responsabilitatea formării unui guvern monocolor minoritar propunându-se o viziune nouă asupra activității Executivului. Într-o notă esențială, acest program s-a bazat pe principiul imperativ al economiei de piață, al protecției și al solidarității sociale. Guvernul PSDR a stabilit pentru următoarea perioadă de guvernare următoarele priorități:

- relansarea creșterii economice;
- combaterea sărăciei și a șomajului;
- refacerea autorității statului și instituțiilor sale;
- reducerea birocrăției, combaterea corupției și a criminalității;
- continuarea și accelerarea procesului de integrare în Uniunea Europeană și în Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (Program de Guvernare prezentat în MO nr.700 din 28 decembrie 2000).

O altă prioritate importantă care intră la categoria justiției sociale este ca noul guvern să refacă încrederea în actul de justiție și în impunerea mecanismelor de impunere a legalității și ordinii publice în vederea protecției drepturilor cetățenești. Guvernul își mai propune să ajungă la un consens cu celelalte forțe politice împreună cu Societatea Civilă și alți actori sociali și economici. Starea actuală a economiei românești (din anii 2000) este apreciată a fi reprezentată de un sistem

instituțional slab structurat datorită incertitudinii drepturilor de proprietate pentru o parte a avuției naționale, însă raportul nuanțează și mai mult, considerând că întreaga construcție instituțională sub Convenția Democrată Română a fost deficitară în a asigura activitățile economice de bază. În capitolul trei al programului, Guvernul Năstase și-a construit o strategie amplă de relansare a economiei naționale, direcții care pot fi consultate în Programul de Guvernare prezentat în MO nr. 700 din 28 decembrie 2000.

Obiectivul atragerii investițiilor străine propus de premierul Năstase este similar cu cel din Programul de Guvernare al premierului Văcăroiu din perioada 1992–1996. Atragerea investițiilor străine depinde de creșterea PIB-ului pe care Guvernul Năstase speră să-l ridice undeva între 4, 5 și 6 unități. Disciplina financiară este un alt punct comun strategic asemănător fostului guvern, doar că, în ceea ce privește plățirea datoriei publice interne, respectiv creșterea datoriei publice externe, Guvernul Năstase nu a venit cu soluții clare în afară de regândirea unui nou model de structurare și gestiune a datoriilor. Rentabilizarea activității economice stabilită în OUG nr. 79 din 31 mai 2001, la articolul 2, stipulează o întărire a disciplinei economico-financiare prin încasările creanțelor și a plăților obligațiilor restante – arieratelor –, precum și prin evitarea sau, după caz, prin reducerea pierderilor în economie a agenților economici care vor anexa bugetele de venituri și cheltuieli anuale în programe de reducere a plăților restante către bugetul de stat, bugetul ASS, bugetele locale, bugetele fondurilor speciale, alți creditori, programe de reducere a creanțelor restante, precum și prin programe anuale pentru reducerea pierderilor (MO nr. 297 din 7 iunie 2001).

Îmbunătățirea mediului de afaceri este primul obiectiv strategic nou introdus ca prioritate de către noul guvern. Listarea subobiectivelor sale corespunde însă mai degrabă unei viziuni liberale, parțial social-democrației, prin intervenția statului în reducerea sferei de acțiune a monopolurilor sau prin calmarea inflației în vederea reducerii costului creditului și a recapitalizării societăților comerciale. Procesul de liberalizare a prețurilor și de combatere a inflației speculative este o măsură amestecată din două principii:

- principiul liberal care vede în piață un spațiu de circulației între cerere și ofertă, ca vectori în formarea liberă a prețurilor;
- principiul neoliberal al intervenționismului de stat care implică amestecul statului în combaterea inflației speculative.

Același intervenționism, mai nuanțat și mai apropiat de viziunea social-democrată, apare în intervenția statului în reducerea dobânzii reale, întărirea disciplinei financiare și reducerea blocajului financiar. Stimularea investițiilor de capital românesc și străine prin reducerea fiscalității pentru profitul investit este o altă măsură specifică gândirii liberale, care este, se poate spune, definită de obsesia dezvoltării economice prin adunarea capitalurilor autohtone și străine. Piața înseamnă pentru liberali o colaborare din toate direcțiile și un sprijin financiar bancar, fără însă intervenția statului, dacă se poate, pentru că statul este un actor monopolist, care poate decide și tranșa voit prețurile, o piedică în general pe care

liberalismul nu-l acceptă. Participarea statului la investiții de capital este o măsură social-democrată specifică dirijismului de piață, care asigură formarea unei stricturi economice controlate.

Întreprinderile mici și mijlocii sunt cheia unei dezvoltări de tip *welfare state*, o investiție durabilă care poate intra și în sfera afacerilor de familie. Prin Legea 346 din 14 iulie 2004, articolul 11 și 12, Guvernul Năstase a stabilit ca:

- organele de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile naționale de reglementare și autoritățile locale să adopte măsuri concrete în vederea facilitării accesului întreprinderilor mici și mijlocii la rețelele și serviciile de utilități publice necesare activității acestora, fără a distorsiona competiția liberă de pe piață;

- simplificarea și unificarea documentațiilor solicitate întreprinderilor mici și mijlocii în vederea obținerii avizelor sau acordurilor finale necesare racordării și accesului la rețelele de utilități publice;

- reglementarea nivelului maxim al taxelor de avizare–racordare și al tarifelor ce pot fi percepute întreprinderilor mici și mijlocii pentru elaborarea documentațiilor și executarea de 7 branșare–racordare a acestora la rețelele de utilități publice;

- reglementarea posibilității achitării în mod eșalonat a acestor taxe sau tarife de către întreprinderile mici și mijlocii;

- reducerea sau renunțarea la garanțiile solicitate și la modalitățile de plată anticipată pentru consumurile de utilități și servicii publice furnizate întreprinderilor mici și mijlocii;

- elaborarea și implementarea unor programe speciale de ajutoare de stat aprobate de Guvern pentru facilitarea accesului întreprinderilor mici și mijlocii la rețelele și serviciile de utilități publice, cu respectarea legislației în vigoare în materia ajutorului de stat;

- întreprinderile mici și mijlocii au acces la activele disponibile ale regiilor autonome, societăților/companiilor naționale și societăților comerciale cu capital majoritar de stat, cu respectarea dispozițiilor legale privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, precum și a drepturilor contractuale ale creditorilor ale căror creanțe sunt garantate cu ipotecă, gaj, privilegiu asupra activelor respective sau asupra cărora este instituit sechestrul asigurător (Legea 346 adoptată în 14 iulie 2004 și publicată în MO nr. 681 din 28 iulie 2004).

Reorganizarea cadrului de cercetare–dezvoltare este un obiectiv care încearcă să păstreze și să motiveze cercetătorii și specialiștii pentru a nu mai pleca din țară, motivarea lor este însă în primul rând de ordin financiar și nu organizatoric, așa cum a gândit Guvernul Năstase. Absorbția inovării în mediul economic, dezvoltarea logisticii pentru creșterea capacității de informare și pentru comunicarea cunoștințelor științifice fac parte din investițiile cheie din zona capitalului intelectual, acest obiectiv este nou în ecuația evoluției Programelor de Guvernare și respectă structura obiectivelor europene. Crearea de noi locuri de muncă este mai degrabă un deziderat și nu pare un obiectiv real, dacă acest lucru nu depinde de nimic, după cum se spune în Programul de Guvernare, pentru a

reduce astfel costurile sociale în creșterea mobilității forței de muncă. Lipsa de argument păstrează mai degrabă un aer populist pe care Guvernul Năstase pare a nu fi pregătit să-l probeze prin soluții sau mecanisme realiste. În ceea ce privește reorientarea profesională și condiția unor noi formări pentru integrarea șomerilor pe piața muncii este un obiectiv comun cu fostul guvern Văcăroiu, care însă nu a înregistrat rezultate notabile.

Obiectivul cel mai important în guvernarea Năstase a aparținut procesului de promovare și integrare în Uniunea Europeană prin menținerea unor politici coerente, compatibile cu mecanismele UE. Condiția acestor politici coerente este dependentă de restructurarea masivă a economiei deficitare, cât mai ales de partea lipsă a funcționalității sale și a lipsei de atractivitate pentru capitalul străin de investiții. România are nevoie de modernizarea infrastructurii fizice, de investiții cheie în capitalul intelectual, în știință, în rețehnologizarea industriilor cu potențial competitiv și în refacerea unei agriculturi sustenabile care să micșoreze exportul rușinos de cereale și alte produse care cresc și-n țara noastră.

În perioada mai 2012–noiembrie 2015, PDSR revine la guvernare prin cabinetul Victor Ponta, care va forma, datorită remaniierilor, 4 guverne. La 7 mai 2012, Victor Ponta a primit acceptul Parlamentului în urma moțiunii de cenzură depusă de Uniunea Social Liberală (USL). Partidul Social-Democrat Român s-a unit în iunie 2001 cu PDSR din care a rezultat PSD. Statutul ideologic al PSD-ului este ușor reformulat la data de 16 octombrie 2010, ocazie cu care social-democrația românească și-a stabilit noi linii de formulare a obiectivelor de partid și poziționare ideologică de la centru stânga la stânga. La secțiunea a 2-a, la articolele 8 și 9 se proclamă apartenența la grupul Socialiștilor Europeni, la Internaționala Socialistă și la valorile și principiile specifice social-democrației, după cum urmează:

Art. 8, 1) PSD este un partid de stânga modern și progresist, un partid național cu vocație europeană, membru al Partidului Socialiștilor Europeni și al Internaționalei Socialiste, continuatorul tradiției de peste 100 de ani a social-democrației românești.

Art. 8, 2) PSD promovează doctrina social-democrată fundamentală pe principiile de libertate, dreptate socială, echitate, egalitate de șanse și solidaritate (Art. 8, Secțiunea a 2-a din Statutul Partidului adoptat la 16 octombrie 2010).

Obiectivele social-democrate sunt reflectate în conceptul statului social ca linii generale de promovare a valorilor și a principiilor sale de aplicare în programele de guvernare. În conformitate cu principiile specifice bunăstării, Guvernul USL, condus de Victor Ponta, și-a propus să realizeze un echilibru între consolidarea fiscală sustenabilă și relansarea economică, între economic și social, între nevoia unui stat puternic și reducerea risipei din banul public. O bună parte din obiectivele PSD reapar în obiectivele programului de guvernare USL, care pot fi consultate în Monitorul Oficial nr. 185 din 14 martie 2014.

Comparând și însumând obiectivele enunțate în statutul PSD și obiectivele formulate în Programul de Guvernare USL, identificăm următoarele concepte și valori comune bunăstării și a economiei sociale de piață: respectarea statului de drept, dezvoltarea economică, coeziunea socială, libertate economică, inițiativa privată, competiția corectă, combaterea sărăciei, garanția proprietății, dezvoltarea

unei economii competitive, politici sociale sustenabile, acces liber și egal la educație, viață demnă, transparență și competență.

Același program de guvernare, cu valori și principii comune, a apărut și în Guvernele Grindeanu, Tudose și Dăncilă, prezente până în noiembrie 2019. Modelul bunăstării în ideologia și programele de guvernare ale PSD-ului din ultimii 30 de ani este relativ apropiat de modelul nordic al bunăstării. Modelul nord-european are ca principală caracteristică o rată ridicată a ocupării forței de muncă în economia socială, asociații și fundații și alte organizații similare care joacă un rol major în oferirea de soluții la criza statului social. La începutul anilor 1990, proprietățile de stat ale serviciilor publice de bază au fost greșit privatizate. În această perioadă, rata șomajului a fost în creștere, iar rata de creștere economică a fost scăzută și a determinat presiunea asupra sectorului public de a furniza resurse care să răspundă așteptărilor universalismului bunăstării idealiste promovate în promisiunile social-democraților români. Cel de-al treilea sector este diferit de sectoarele private sau publice și combină atât elementele formale și informale cum ar fi piața, statul și economiile locale și regionale într-un sistem care operează pe o altfel de piață și producție. Din nefericire, România nu a profitat de o privatizare reală, confuzia mediului politic, dezordinea deciziilor și retragerea controlului statal de la conducerea marilor întreprinderi au dus practic la distrugerea industriei românești. Același lucru s-a întâmplat și în cazul reformelor agrare prin împărțirea patrimoniului CAP-urilor, o inițiativă justițiară în principiu, dar păguboasă în efectul ei la scară largă. În concluzie, social-democrația românească a avut parte de un context istoric dificil de impunere a reformelor, străduindu-se să împace nevoile majore ale populației cu cerințele dure ale economiei de piață de tip occidental.

### **Modelul bunăstării în relația dintre ideologie și programul de guvernare al PD (FSN, PD, Partidul Democrat Liberal – PDL)**

Partidul Democrat, fondat la data de 23 mai 1993, a fost reprezentat de personalitatea politică a lui Petre Roman, care la scurt timp s-a separat de gruparea Ion Iliescu, păstrându-și un cadru doctrinar social-democrat. Principiile economice ale PD-ului s-au axat în special pe liberalizare, privatizare și retragerea statului din controlul marilor centre industriale. Subiectul statului capătă o viziune neoliberală, un stat care nu se retrage complet din toate activitățile sociale și economice, implicându-se activ în gestiunea și direcționarea procesului economic de reformare și dezvoltare. Statul a renunțat la calitatea sa de proprietar absolut al marilor întreprinderi, retrăgându-se brusc din zona de control pentru o privatizare cu mari riscuri. Astfel, statul și-a păstrat un rol în procesul de privatizare, dezvoltând noi nișe ale dezvoltării de piață în sectorul terțial. Convenția Națională a PD, din octombrie 1994, a elaborat programe complexe care au vizat un spectru larg de probleme economice și sociale, cum ar fi modernizarea agriculturii, educația și instruirea tineretului, combaterea corupției (Voicu, M., Voicu, B., 1999: 609). În linia social-democrată, statul și-a păstrat preocuparea majoră din domeniul protecției sociale pe orice direcție posibilă, care să echilibreze diferențele clivajului



din primii ani de după Revoluție dintre posedanți și neposedanți. În documentul statutului de partid apar cele două direcții ale politicii sociale:

- protecție socială pe categorii de necesități;
- servicii universaliste care să răspundă la nevoile largi ale populației aflate în zona de risc.

Principală sarcină a statului este să construiască un sistem solid de protecție socială îndreptată în special în direcția șomajului. Răspunsul la această criză nu aduce însă o soluție concretă care să diminueze creșterea șomajului generat de privatizarea eșuată a industriei românești. Adevăratul scop urmărit în Programul de guvernare din 1992 a fost gândit pentru a micșora cheltuielile sociale uriașe pentru șomaj. Strategia sa urmărea să construiască pe termen mediu și lung o inserție eficientă forțelor de muncă spre alte ramuri de producție economică.

În zilele de 24 și 25 octombrie 1994 a avut loc Convenția Națională, care îl realege pe Petre Roman în poziția de președinte, votându-se pentru moțiunea „Pentru o nouă Românie, a muncii și a dreptății”. Delegații Convenției au votat inclusiv pentru unificarea cu PD al Muncii, păstrându-se însă denumirea inițială. În anul următor s-au pus bazele Uniunii Social-Democrate, o alianță între PD și PDSR-ul lui Ion Iliescu. Convenția Națională din perioada 29–30 august 1997 a adoptat moțiunea „PD un partid care privește spre viitor”, ratificându-se o rezoluție pentru actuala guvernare cu modificări de organizare în interiorul statutului. Cea mai importantă schimbare adusă a fost înlocuirea Biroului Executiv cu Biroul Permanent Național. PD a participat cu mari dificultăți la cualiția de guvernare a Convenției Democrate din perioada 1996 și 2000, întâmpinând probleme din partea PNȚCD-ului. Poziția PD-ului în Convenție a fost în general revizionistă față de obiectivele economice asumate de partidele istorice. Spre deosebire de PNȚCD care nu avea un program concret de continuare a privatizării, social-democrației lui Petre Roman pledau pentru următoarele măsuri economice:

- „importanța fiecărei societăți în sectorul din care face parte[...];
- relativa importanță a societății în zona geografică în care se găsește;
- problemele sociale pe care le rezolvă prin funcționarea sa, sau cele pe care le creează prin faliment.” (Voicu, M., Voicu, B., 1999: 603).

Întreaga greutate de întreținere a costurilor acestor reforme se ridică pe umerii statului, o soluție de moment, care însă nu va rezolva debitul de credite ca datorie externă, dimpotrivă, o va mări.

PD s-a declarat dezamăgit de remanierea guvernului Ciorbea din decembrie 1997 pe care îl consideră direct vinovat pentru neasumarea greșelilor de guvernare. Lucrurile vor culmina pe data de 28 ianuarie 1998, moment în care miniștrii PD și-au anunțat demisia din Guvern, iar la 29 martie, același partid a decis să depună o moțiune împotriva primului-ministru Victor Ciorbea. După ce Guvernul Ciorbea a fost demis, la data de 17 aprilie 1998, PD-ul intră din nou la guvernare alături de Convenția Democrat Română, Partidul Social-Democrat Român și Uniunea Democrată Maghiară din România, avându-l ca prim-ministru pe Radu Vasile. În

21 decembrie 1999, Mugur Isărescu va urma ca prim-ministru, iar Petre Roman va accepta numirea sa la ministerul Externelor, renunțând la funcția de Președinte al Senatului. Începutul anului 2000 marchează un guvern nevoit să adopte ajustări fiscale și bugetare generată de proasta gestiune financiară a fostelor guverne. Acest lucru a dus la măsuri nepopulare prin creșterea masivă a impozitelor (taxe de proprietate, accize și contribuții de asigurări sociale), reducând în același timp salariile din sectorul public, odată cu micșorarea cheltuielilor de capital. Ajustările au fost înglobate în măsurile de structurare care să reducă deficitul băncilor de stat și a întreprinderilor. A existat și un rezultat bun, prin creșterea veniturilor în 1999 cu 31,9% din PIB, față de 27% din PIB-ul anului 1998. Mărirea veniturilor fiscale explică creșterea veniturilor, dar care, la rândul lor au redus substanțial cheltuielile pe protecție socială. Inflația din 1998 a fost 54,1% pentru ca în 1999 să scadă la 47,8%, iar în mai 1999 rata dobânzilor a atins pragul de 104%, anticipând vârful de sarcină a datoriei externe.

Alegerile locale din 2000 găsesc un PD slăbit la capitolul încredere, iar la alegerile prezidențiale, Petre Roman abia a atins scorul de 3%, un scor rușinos care îl va ajuta pe Traian Băsescu să câștige șefia partidului în mai 2001, cu 653 de voturi. Uzura guvernării s-a reflectat în alegerile locale și prezidențiale din același an. Petre Roman a încercat rapid o soluție de salvare în fondarea unei viitoare alianțe partinice cu PNL și ApR sub numele de „Alternativa 2004”.

De reținut este că PD, succesorul FSN-ului, a fost din 1996 până în 2005 membru al Internaționalei socialiste, promovându-și principii și valori social-democrate, pentru ca apoi, în mod inexplicabil, să treacă la o doctrină de centru-dreapta. PD și PDSR au făcut parte din eșicherul partidelor de stânga din România, împărțând aceeași doctrină, dar cu viziuni diferențiate cu privire la aplicarea programelor de guvernare. Perioada 1996–2000 s-a identificat cu o guvernare confuză, contradictorie și incapabilă să gestioneze crizele politice din interiorul unei alianțe nepotrivite alături de partidele istorice. Personalitatea lui Petre Roman a coagulat o stângă reformistă în care s-a încercat reabilitarea economiei românești prin măsuri conservatoare și neolibérale, păstrând și promovând o protecție socială puternică prin măsuri de stânga, care să ducă la creșterea bunăstării, la egalitatea de șanse și la justiție socială. Guvernarea PD-ului din perioada 1996–2000 a fost confuză și nepregătită să răspundă unei realități dominate de o economie deficitară. La toate acestea, Petre Roman răspundea în cartea sa cu următoarele cuvinte: „Confruntate cu probleme economice grave, partidele socialiste au adoptat măsuri liberale, tot așa cum, confruntate cu probleme sociale, partidele de dreapta au acceptat și și-au însușit măsuri specifice «de stânga».

- În plan economic, afirmarea dreptului la proprietate, a principiului competenței în acord cu asigurarea dreptului tuturor de a participa la această competiție.
- În plan politic–combaterea extremismului (...).
- Discursul de stânga în problema națională, în cea a minorităților, a drepturilor colective și individuale e alcătuit din formule generale, neadaptate realităților lumii de azi. Acum stânga nu mai poate salva popoare victimizate de decizii injuste” (Roman, P., 2006: 33).

Eșecul guvernărilor din perioada 1996–2000 este, probabil, și un rezultat nefericit al combinării ideologice dintre două viziuni de guvernare opuse. Măsurile de dreapta și măsurile de stânga s-au lovit sub bila de popice a două direcții în care unii își doreau continuarea privatizării, de exemplu, a mineritului deficitar rămas sub autoritatea statului, iar alții își doreau să le păstreze în condițiile unei crize de soluții etc. Social-democrația lui Roman a fost realistă și conservatoare, încercând să dezvolte oportunități în zona de integrare a forței de muncă, în mare parte șomeră, necalificată și neinstruită pentru noile cerințe. Respecializarea și reorientarea către alte ramuri s-a lovit însă de lipsa mijloacelor de formare pe care un sistem inteligent ar fi trebuit să le planifice pentru astfel de situații.

Mai târziu, în 2004, PD a semnat pentru Alianța Dreptate și Adevăr alături de PNL, Partidul Umanist și Uniunea Maghiarilor din România, formând Guvernul Tăriceanu I. De reținut este inexplicabilul salt pe care PD-ul îl face în 2005, părăsind Internaționala socialistă pentru a intra în grupul popularilor europeni. PD reușește să se dezică, fără niciun regret, de valorile social-democrate pentru a îmbrățișa o doctrină străină de apariția și formarea sa, îmbrățișând valorile și principiile Partidului Popularilor Europeni, un grup de centru-dreapta fondat pe o viziune creștin-democrată. O explicație a acestei curiozități ar putea fi dată de originea ideologică a reformelor economice adoptate de PD de-a lungul timpului, care au fost mai mult experimentale, confuze, nesigure spre o tranziție neoliberală. Tendințele neoliberale au ieșit la iveală în mișcarea neașteptată a partidului spre partea opusă. Trecerea de la o doctrină la alta confirmă lipsa de substanță a cadrului doctrinar pe care PD pare că nu și l-a asumat în realitate niciodată, destinul său fiind mai degrabă aruncat cu un zar la voia orgoliilor unor președinți de partid prin conflictul dintre Roman și Băsescu. PD și-a asumat prin liderul său fondator, Petre Roman, o viziune ideologică adaptată la dificultățile realității sociale, dar nu a anticipat o fluidizare a valorilor de centru-stânga și nu le-a întărit pentru a face față tentației de revizuire doctrinară. Exemplul „bunăstării” ca valoare prioritară programatică în programele de centru-stânga pare a fi umbrat de materializarea reformelor progresive de tip neoliberal. Bunăstarea nu devine o filosofie de fond construit într-un set stabil de principii clare care să formateze o gândire comună de grup pentru toți membrii partidului. Bunăstarea în statutul PD-ului este, mai degrabă, un mijloc și nu un scop. Din acest motiv, Petre Roman poate fi considerat un vizionar conservator căruia i-a lipsit unitatea unui sistem filosofic de stângă și unitatea gândirii de grup, care să-l sprijine și să-l păstreze în fruntea unui partid autentic social-democrat în competiție și în comparație cu PSD.

Se pare că singura posibilitate de continuare a PD-ului ca formațiune politică parlamentară a fost să-l accepte pe Traian Băsescu în fruntea partidului. Victoria sa ca primar la Capitală l-a legitimat ca cel mai popular personaj al momentului, fapt pentru care a fost ales ca președinte al partidului, la Convenția Națională Extraordinară, din 18–19 mai 2001, adoptându-se moțiunea „România puternică – România Social Democrată”. Victoria însă cea mai importantă s-a înregistrat la alegerile prezidențiale din 2004, momentul în care Traian Băsescu ajunge președintele țării, câștigând împotriva competitorului său social-democrat, Adrian Năstase.

După integrarea de la 1 ianuarie 2007 a României în UE, guvernul Tăriceanu s-a lovit de lipsa identificării publice cu instituțiile europene, o problemă în esență legată de o strategie slabă de comunicare. Mai mult, lipsa unor structuri discursive, care să facă posibilă comunitatea politică, a declanșat „lipsa de transparență în procedurile sale și în răspunderea față de un popor mai democratic” (Fligstein, N., 2009: 141). Dimensiunea socială europeană a politicilor sociale dezvăluie o serie de probleme care privesc rolul statului-națiune, cetățenia europeană și viitoarea politică a UE.

În urma confuziei generale și datorită conflictului dintre proaspătul Președinte ales al țării Traian Băsescu și prim-ministrul Călin Popescu Tăriceanu, la data de 11 aprilie, 2007, PD-ul ajunge să fie exclus din guvern, fără a mai participa la formarea Cabinetului Tăriceanu II. În decembrie 2007, PD-ul condus de Emil Boc s-a unificat cu PLD-ul lui Theodor Stolojan (desprins din PNL) pentru a forma noul PDL.

PDL reușește să adune un scor bunicel la alegerile locale din 2008, clasându-se pe locul 2, după PSD, obținând 908 mandate de primar și un procent de 28,38% la consiliile județene. Pe data de 14 decembrie 2008, PDL și PSD au semnat „Parteneriatul pentru România”, care l-a adus pe Emil Boc în fruntea guvernării, o înțelegere însă care nu a durat foarte mult timp și care a luat sfârșit un an mai târziu, pe 1 octombrie, când toți miniștrii PSD au demisionat din cabinetul de miniștrii. În acest fel, fără PSD, programul politic al PDL-ului intitulat „România puternică, România social-democrată” nu-și mai avea sensul, un program prin care Traian Băsescu câștigase președinția fostului PD.

## Concluzii

Modelul românesc extras din ideologia și programele de guvernare ale partidelor politice românești de centru-stânga de după anii '90 are o structură unică generată de contextul crizelor economice postrevoluționare. Social-democrația românească a ridicat problema bunăstării la rang de prioritate, dar s-a bazat doar pe „omnipotența” statului, un stat slăbit de noile reforme, despuiat de resursele proprii și incapabil să răspundă provocărilor. Statul a fost tratat, blamat și considerat concomitent sursa tuturor problemelor și a tuturor soluțiilor, ignorându-se caracterul său limitat. În realitate, statul român a fost muribund și incapabil să asigure o tranziție ușoară, rapidă, așa cum s-a promis în primele guverne de după anii '90. Nivelul de trai al cetățenilor a fost reprezentat de o luptă acerbă pentru supraviețuire, situație în care statul a fost obligat, în lipsa de soluții concrete și inteligente, să cheltuiască sume uriașe pentru protecția socială, în special a șomerilor. Dezamăgirea relației dintre stat și cetățean vine din incapacitatea cererii de plată, din salarii, pensii și sistemul de asistență socială. Guvernanții social-democrați s-au gândit la soluții care să onoreze această cerere, îndeplinind o jumătate din misiune, dar s-au lovit de soluțiile care să ajute statul pentru a face față acestor cereri. Nici partidele istorice, mai cu seamă PNL, nu au strălucit la partea a doua a misiunii. Sinteza dintre cele două etape, prin preocuparea față de

prima parte și absența față de a doua a dus la o criză profundă rezolvată prin creșterea excesivă a datoriilor externe. În concluzie, social-democrația românească nu a gândit un model de bunăstare competent, complet și cu măsuri care să îndeplinească cu succes ambele *task-uri*. Viziunea economiei sociale lipsește, astfel, din agregatul necesar al bunăstării. Statul român s-a limitat doar la împrumuturi și cârpeli de moment într-o luptă de supraviețuire și de ameliorare a tensiunilor sociale legitime în cauza lor.

Doctrinile partidelor social-democrate pun ca valoare în centrul conceptului de bunăstare – munca! Munca este o valoare superioară proprietății și deci, de aici, programele politice sunt construite pe obiectivul inserției forței de muncă. Masele uriașe de șomeri sunt însă nepregătite profesional pentru inserția în alte ramuri de producție, problemă care a cerut o recalificare planificată și costuri pe măsură. Eșecul reintegrării s-a observat imediat în primii ani prin apariția și creșterea exponențială a migrației forței de muncă în afară. Niciun guvern nu a fost capabil să rezolve acest fenomen social, pierzându-se șansa unei reforme cheie și cel mai important, nu s-a oprit hemoragia economică, care a culminat mai târziu inclusiv cu pierderea creierelor și a generațiilor tinere, proaspăt instruite pe banii statului. Totul a început de la eșecul privatizării în masă a marilor întreprinderi și a culminat prin creșterea inflației, a șomajului, a parității dintre leu și dolar, apoi cu destructurarea economiei în agricultură, creșterea importurilor, scăderea exporturilor și mărirea datoriilor externe.

Munca este o valoare centrală, importantă și definitorie pentru orice creștere economică, dar pe lângă ea există trei valori adiacente care îi conferă sens și stabilitate: competență, beneficii și performanță. La acest capitol au avut de suferit sectorul agricol și cel industrial. Statul minimal sau maximal poate influența pozitiv sau negativ cele trei valori adiacente. Din nefericire, la cele trei condiții sau valori, social-democrația românească nu a avut un răspuns eficient. Controlul prețurilor și al șomajului au eșuat în procesul de îmbunătățire a calității vieții indivizilor din sectorul brut al muncii. Destructurarea marilor întreprinderi a generat creșterea șomajului, iar statul nu a putut controla nimic, servind doar ca sursă de finanțare a datoriilor și a protecției sociale. Soluția dezvoltării proprietății private s-a lovit apoi de neîncrederea față de investitorii străini. PDSR-ul, spre deosebire de PD, s-a declarat împotriva restructurării sectorului public prin privatizare. Probabil că PDSR-ul a anticipat eșecul în masă a proiectului Roman și s-a opus temându-se de efectele unor astfel de decizii. Temerea PDSR-ului a fost confirmată de lipsa soluțiilor postrestructurare.

Criza s-a declanșat odată ce proaspeții șomeri nu și-au găsit imediat de lucru, așa cum s-a promis din partea guvernului. Scăderea vârstei de pensionare a fost o găselniță nefericită care a îngreunat sarcina statului prin creșterea sistemului de pensii. O parte din șomeri au acceptat această măsură grăbindu-se să o finalizeze, ca apoi să o regrete prin cifrele insuficiente ale unor pensii ridicole. Protecția socială apare la PSDR prin dorința sa ca statul să controleze prețurile în domeniul agro-alimentar. Fără aceste măsuri, creșterea inflației amenința să arunce în aer nevoile de bază ale populației, în mare parte sărăcită de raportul dintre venituri și costurile zilnice.

Modelul românesc al bunăstării postdecembriste nu a fost original și nici bine format. Încercările guvernelor social-democrate s-au limitat la strategii de moment fără a oferi o alternativă reală care să întărească economia de piață. Au lipsit soluțiile guvernamentale care să ducă la „transformarea nevoilor în piețe” (Grimes, A., 1997: 230). O astfel de strategie ar fi putut probabil rezolva criza statului român prin formarea și încurajarea unui sector nonprofit ca start pentru autogenerarea economiei sociale de piață. Dorința de a livra bunuri și de a satisface nevoile grupurilor sau al comunităților marginalizate face ca al treilea sector să devină un partener ideal al statului prin dezvoltarea inițiativelor cetățenești într-o piață comună. Din acest motiv, economia socială europeană reprezintă un proiect fezabil care oferă noi instrumente sociale și economice pentru a stimula participarea politică a cetățenilor europeni. România a eșuat total în procesele privatizării, inserției forțelor de muncă, investiția inteligentă în ramurile industriale de nișă și mai ales în lipsa strategiilor recurente care să sprijine formarea și consolidarea celui de-al treilea Sector. Eșecurile descriu o proastă gestiune a resurselor, greșeli neasumate care ne-au tăiat șansele stabilirii priorităților și construcția unei strategii eficiente pe termen mediu și lung. Modelul bunăstării românești postdecembrist este și rămâne imaginea unui proiect neterminat, părăsit încă din faza sa incipientă, sortit să-și primească răspunsurile așteptate în ipoteza altor guvernări viitoare.

## Bibliografie

- Adnett, N., Hardy, S. (2005). *The European Social Model. Modernisation or Evolution?* Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ash, Amin (ed.) (2009). *The Social Economy. International Perspectives on Economic Solidarity*, New York: Zed Books.
- Contogeorgis G. (2009). “État, marché et société. La question de l’équilibre dans la relation entre société politique” în *Eurolimes. Journal of the Institute for Euroregional Studies “Jean Monnet” European Centre of Excellence*, 8<sup>th</sup> Vol., 129–137.
- Davies, R.W., Wheatcroft, S.G. (2004). *The Years of Hunger: Soviet Agriculture, 1931–1933 (The Industrialization of Soviet Russia)*, London: Palgrave Macmillan.
- Esping-Andersen, G. (2006), three Worlds of Welfare Capitalism in Pierson C. and Castles F. G. (eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press, pp. 160–174.
- Fligstein, N. (2009). Who Are the Europeans and How Does This Matter for Politics? in Checkel, Jeffrey T., Katzenstein, Peter J. (eds.), *European identity*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.132–166.
- Grimes, A. (1997). Tuning into the Third Sector in *New Economy*, 4, 4 (Winter), pp.226–229.
- Hirst, P. Q. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Jugănar, A., Radu, A. (1995). *FSN – un paradox politic (1989–1992) România postcomunistă. O istorie a partidelor politice în interviuri și documente*, vol. I, București: Edit. ProUniversitaria.
- Mălina, V., Bogdan, V. (1999). Programe sociale ale partidelor politice românești, în Cătălin Zamfir, editor, *Politici sociale în România: 1990–1998*, București: Edit. Expert, pp.583–691.
- Molloy A., McFeely C. and Connolly E. (1999). *Building a Social Economy for the New Millennium*, Derry: Guildhall Press/NICDA.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Roman, P. (2006). *Între dezordine și reformă: Note politice din timpul guvernării 1997–2000*, București: Editua Fundației PRO.

- Stăiculescu, A.R.; Jitcov, D. (2006). *Familia monoparentală între tradiționalism și modernitate*, București: Editura Bren.
- Stănescu S.M., (2013). *Statul Bunăstării. Între supraviețuire, reformă, și integrare europeană*, București: Edit. Pro Universitaria.
- Zamfir, E. (2002). Asistența socială românească: proiecte academice și politici sociale – o sinteză a celor 12 ani de tranziție, în Bădescu, I., Mihăilescu, I. și Zamfir E. (coordonatori), *Geopolitica integrării europene*, Centrul de geopolitică și antropologie vizuală Universitatea din București, București: Edit. Universității.
- Zamfir, C. (editor) (2018). *Istoria socială a României*, București: Edit. Academiei Române.

**Documente:**

- Decret-Lege nr.2 din 27 decembrie 1989 publicat în M.O. nr.4 din 27 decembrie 1989.
- Decretul-Lege nr.26 din 14 ianuarie 1990 publicat în M.O. nr.10 din 15 ianuarie 1990.
- Decret-Lege nr.42 din 29 ianuarie 1990 publicat în M.O. nr. 17 din 30 ianuarie 1990.
- Decret-lege nr. 59 din 7 februarie 1990 publicat în M.O. nr. 21 din 8 februarie 1990.
- MO nr.296 din 23 noiembrie 1992 în care s-a publicat Hotărârea nr.11
- MO nr.700 din 28 decembrie 2000
- MO nr.297 din 7 iunie 2001
- MO nr.681 din 28 iulie 2004
- MO nr. 185 din 14 martie 2014
- OG nr.25 din 25 august 1993 publicată în M.O. nr. 210 din 30 august 1993.
- HG nr.61 din 13 februarie 1993 publicată în M.O. nr. 43 din 26 februarie 1993.
- HG nr.95 din 4 martie 1993 publicată în M.O. nr. 50 din 5 martie 1993.
- HG nr.94 din 4 martie 1993 publicat în M.O. nr. 50 din 5 martie 1993.

**Surse online:**

- [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.frame](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame)
- <https://www.psd.ro/despre/statut>
- <https://www.psdcluj.com/despre-noi/doctrina/>





## 5. IMPACTUL POLITICILOR DE ACORDARE A AJUTORULUI SOCIAL PENTRU ASIGURAREA VENITULUI MINIM GARANTAT ASUPRA REDUCERII SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA<sup>1</sup>

*Sebastian Țoc și Bianca Buligescu*

### Introducere

Beneficiile de asistență socială acordate în România prin testarea mijloacelor de trai sunt: ajutorul social pentru asigurarea venitului minim garantat (VMG), alocația de susținere a familiei (ASF) și ajutorul de încălzire (AI). Acestea reprezintă mai puțin de 10% din totalul bugetului alocat pentru asistență socială<sup>2</sup>. În această lucrare ne concentrăm pe alocarea beneficiilor pentru asigurarea VMG-ului și impactul acestora asupra beneficiarilor. Utilizând date colectate în cadrul Anchetei Bugetelor de Familie (INS, 2016), descriem profilul sociodemografic al beneficiarilor de VMG și analizăm măsura în care aceștia se află în situații precum: deprivare materială, deprivare materială severă, sărăcie relativă pre și post transfer. Principalele rezultate sugerează că majoritatea beneficiarilor de VMG se află în deprivare materială severă, mai mult de jumătate aflându-se în deprivare de hrană și haine noi. De asemenea, numai 2% dintre beneficiari se află deasupra pragului de sărăcie monetară relativă, ceea ce sugerează că acest program este mai degrabă un eșec din perspectiva îndeplinirii obiectivului de reducere a sărăciei.

Lucrarea are mai multe obiective. În prima parte descriem contextul în care tema reducerii sărăciei a devenit un obiectiv politic în urma politicilor de restructurare economică din perioada tranziției. Astfel, modelul de societate care s-a conturat după aproximativ 10 ani de tranziție a fost unul specific economiilor de piață dependente<sup>3</sup>, dezvoltarea bazându-se preponderent pe investiții străine directe (Ban, 2014). Acest model de dezvoltare a fost dominant în Europa Centrală și de Est (ECE), zone care au devenit linii de asamblare pentru produse ce ulterior sunt exportate. El se bazează pe existența și disponibilitatea forței de muncă calificate, dar ieftine și pe reduceri de taxe și impozite pentru companii (Nölke și Vliegenthart, 2009). În același timp, modelul a produs rezultate inegale în ceea ce privește dezvoltarea, astfel încât în cele mai sărace zone din România, în special în cele rurale, oportunitățile de muncă au fost rare, iar nivelul salarial insuficient

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului a fost publicată în „Impactul politicilor de acordare a ajutorului social pentru asigurarea venitului minim garantat asupra reducerii sărăciei în România”, *Sociologie Românească*, vol. 30 (1)/2020.

<sup>2</sup> A se vedea *Raportul statistic privind activitatea M.M.J.S. în domeniul asistenței sociale în semestrul I 2019*, p. 14–15.

<sup>3</sup> Există argumente conform cărora România nu a adoptat exact modelul de economie de piață dependentă, fiind mai degrabă un „capitalism de tip cocktail”, o combinație între modelele de capitalism care se bazează pe bursă (liberal), pe bănci (continental) și pe investiții străine directe (Europa Centrală) (Nölke și Vliegenthart, 2009).

pentru a permite deplasarea în zone îndepărtate de domiciliu. De aici, necesitatea acordării unor beneficii de asistență socială pentru persoanele sau familiile care nu au venituri suficiente pentru acoperirea nevoilor minime<sup>4</sup>.

Un al doilea obiectiv al lucrării este de a genera o mai bună înțelegere asupra evoluției politicii de acordare a VMG-ului, a impactului pe care această politică l-a avut în timp, precum și asupra proceselor de stigmatizare ale beneficiarilor generate de diverși actori: presă, formatori de opinie și chiar guvernanți.

Un al treilea obiectiv este de a ilustra, utilizând datele ABF, completate cu date din surse secundare, care sunt caracteristicile sociodemografice ale beneficiarilor de VMG din România și, având în vedere scopul beneficiilor sociale, ce impact au asupra reducerii sărăciei și excluziunii sociale.

Această analiză este relevantă în contextul în care CE recomandă statelor membre să se angajeze în respectarea Pilonului european al drepturilor sociale care are ca obiectiv asigurarea unei mai bune egalități de șanse și acces pe piața muncii, precum și condiții de muncă echitabile, protecție și incluziune socială<sup>5</sup>. În acest context, adecvarea VMG-ului și a altor beneficii sociale este esențială pentru asigurarea incluziunii sociale, în mod particular în România, care are un procent ridicat de persoane expuse riscului de sărăcie sau excluziunii sociale (Eurostat, indicator ilc\_peps01).

### **Context: transformările sociale, sărăcia și inegalitatea în România**

În România, discuțiile despre introducerea ajutorului social au apărut în contextul restructurării economice și privatizării întreprinderilor de stat din prima decadă a tranziției. Primul efect a fost scăderea dramatică a PIB-ului, iar creșterea inflației și șomajului au afectat major populația, generând sărăcie și chiar sărăcie absolută (Zamfir, 1995; Zamfir, 2001, Stănculescu și Berevoescu, 2004; Țoc, 2018). Problemele s-au accentuat în 1996, odată cu efectele programului de reformă economică cu o agendă explicit neoliberală, elaborat de FMI și de Leszek Blacerowicz. Acesta a fost considerat inclusiv de publicația *The Economist* „cel mai radical program de terapie de șoc din regiune” (Ban, 2014). În pachetul FMI erau stipulate: scăderea subvențiilor pentru restructurarea companiilor publice, neintervenționism în cursul valutar, închiderea întreprinderilor considerate neviabile și privatizarea băncilor deținute de stat, renunțarea la finanțarea deficitelor de către stat și orientarea către piață (Ban, 2015). De asemenea, au scăzut cheltuielile guvernamentale, iar cheltuielile cu serviciile publice s-au înjumătățit. Rezultatul imediat a fost că aproximativ 250 000 de mici afaceri au dat faliment, fostele orașe monoindustriale au fost devastate, salariul real a scăzut substanțial comparativ cu 1990, iar mulți șomeri s-au reorientat către practicarea

---

<sup>4</sup> Justificarea este utilizată inclusiv în documentele oficiale: <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/2014-domenii/54-familie/politici-familiale-incluziune-si-asistenta-sociala/799-prestatii-sociale>, accesat la 15.12.2019.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_ro](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_ro), accesat la 15.12.2019.

agriculturii de subzistență. Acest ultim fenomen a fost posibil pe fondul migrației urban–rural determinată de absența oportunităților de muncă din orașe, și recuperării terenurilor agricole naționalizate sau colectivizate din mediul rural (Ban, 2014; Pasti, 2006).

Privatizarea agriculturii prin restituirea terenurilor a reprezentat echivalentul apariției unei clase de proprietari săraci care aveau terenuri cu suprafețe mult prea mici pentru a produce pentru piață, practicându-se o agricultură asemănătoare celei de tip precapitalist. În anul 2003, jumătate dintre exploatațile agricole aveau sub un hectar (Pasti, 2006: 304), echivalentul unei productivități scăzute, orientată către autoconsum. Chiar și intrată în UE, în 2013 proprietatea agricolă din România era mai fragmentată decât în anul 1936 (Zamfir, 2019: 206).

În ceea ce privește procesul de dezindustrializare, după privatizarea inițială prin metoda MEBO<sup>6</sup>, care a facilitat preluarea controlului de către manageri (Pasti, 2006), în intervalul 1996–2000 aproximativ 40% din întreprinderile de stat au fost vândute pe sume modice, iar în acești patru ani producția industrială a scăzut cu 20% (Ban, 2014). Față de nivelul din 1989, producția industrială a scăzut la mai mult de jumătate spre sfârșitul anilor '90, iar numărul salariaților din industrie s-a înjumătățit (Axenciuc, 2012: 42–43, în Zamfir, 2019: 204). În același timp, are loc o creștere substanțială a ocupării în agricultură (cea mai mare parte nesalarială, pentru că cei mai mulți produceau pentru propria subzistență) de la 27% în 1989 la 42% în 2002 (Voicu, 2005).

Efectul privatizărilor a fost resimțit ca fiind unul puternic, în principal de muncitori și familiile acestora. Pe lângă faptul că mulți muncitori s-au confruntat cu problema șomajului, a insecurității generate de lipsa locurilor de muncă și a celei legate de posibilitatea pierderii locului de muncă, a salariilor din ce în ce mai mici, dublate de scăderea capacității de negociere determinată de restrângerea puterii sindicatelor, aceștia și-au pierdut și prestigiul social conferit de statutul de lucrători industriali în jurul cărora a fost construit sistemul economic socialist de tip industrial (Pasti, 2000). În primii 10 ani de tranziție, veniturile insuficiente ale muncitorilor industriali au ca efect scăderea calității vieții și degradarea locuirii (chiar dacă au devenit proprietari, scăderea veniturilor a avut ca efect imposibilitatea întreținerii locuințelor).

În contextul discuției despre categoriile socioprofesionale cele mai dezavantajate, Pasti (2000) sugerează că gospodăria rurală românească era condamnată la sărăcie, argumentând că țăranii erau mai bine plasați pe „scala sărăciei” doar comparativ cu șomerii și pensionarii. De altfel, în anul 2017, peste jumătate din populația ocupată din mediul rural continua să practice agricultura, însă numai 7% era salariată, cei mai mulți fiind lucrători pe cont propriu sau lucrători familiali neremunerați<sup>7</sup>.

În primii ani după căderea regimului socialist, problema sărăciei a fost ignorată de decidenții politici, precum și de partidele politice, sărăcia fiind considerată un cost

---

<sup>6</sup> Acronim de la *Management Employee Buyouts*. Practic, salariații întreprinderilor au primit acțiuni gratuit, sub formă de cupoane.

<sup>7</sup> INSSE Tempo, Serii FOM103E, FOM104F, calculele autorilor.

social inevitabil al tranziției. Abia la finalul anilor '90 au început să fie elaborate strategii de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale. Cu toate acestea, în contextul căderii economiei, a reducerii oportunităților de muncă salarială și a cheltuielilor reduse cu protecția socială, numărul persoanelor aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială a rămas până în prezent unul ridicat (Dragolea, 2016; Zamfir, 2019). Un progres în acest sens a fost scăderea substanțială a ponderii persoanelor care se aflau în sărăcie absolută, indicator care după anul 2000 a fost mai puțin utilizat, fiind înlocuit de indicatori care măsoară sărăcia relativă, deprivarea materială și procentul gospodăriilor cu o intensitate scăzută a muncii.

Principala transformare socială din primii zece ani de tranziție, cu impact asupra cetățenilor din România, a fost reconfigurarea structurii ocupaționale, iar crizele economice și disponibilizările din companiile de stat au generat crize sociale. Soluțiile politice la această situație au venit din zona economiei ofertei (*supply-side economics*), astfel că au fost luate măsuri precum: reducerea cheltuielilor sociale, privatizarea utilităților publice, eliminarea impozitului pe profit, eliminarea impozitării progresive, privatizarea parțială a sistemului de pensii, reguli de angajare și concediere flexibile (inclusiv în regim *part-time*), privatizarea băncilor (Ban, 2014). Printre cele mai influente legi care au determinat atragerea investițiilor străine directe au fost OUG 24/1998 privind regimul zonelor defavorizate prin care se ofereau facilități fiscale investitorilor care deschideau o afacere în acele zone și Legea 571/2003 privind Codul Fiscal, care introducea cota unică de impozitare a veniturilor și capitalurilor. Ban (2014) argumentează că modelul de dezvoltare nu a fost de tip *laissez-faire*, ci chiar un intervenționism statal în favoarea capitalului străin. Anii 2000 au însemnat transformarea României într-o economie de piață dependentă, care se bazează pe importul de capital și în care investițiile străine directe sunt principala sursă de investiție și nu bursa sau băncile (Ban, 2014). Sectorul industrial este dominat de capitalul multinațional, creșterea economică fiind susținută prin exporturi ca urmare a integrării în rețelele de producție internaționale (Ban, 2014). În privința salariilor, România a fost obligată, în calitate de linie de asamblare pentru produse și servicii concepute în alte țări, să adopte modelul forței de muncă ieftine, având constant în ultimii 20 de ani salariul minim și mediu printre cele mai scăzute din Europa (Ban, 2014).

Cheltuielile cu protecția socială, așa cum sunt ele măsurate de Eurostat<sup>8</sup>, au fost printre cele mai scăzute din UE, fiind de 10% din PIB în 1995, atingând un maxim de 13,9% din PIB în 2010. În anul 2017, procentul din PIB alocat protecției sociale era de 11,7%<sup>9</sup>. Ce este important de menționat este faptul că cea mai mare parte a cheltuielilor cu protecția socială este alocată pensiilor, de exemplu în anul 2017, pensiile au reprezentat 75% din total. Restul se distribuie în principal către cei care primesc beneficii pentru boală și dizabilitate; beneficii pentru familii și copii; șomaj. Cheltuielile destinate reducerii excluziunii sociale, care includ și ajutorul social pentru asigurarea VMG-ului, au fost marginale în PIB (0,2% din PIB în anul 2016, ultimul an în care sunt date disponibile).

---

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social\\_protection\\_statistics\\_](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_)  
accesat la 15.12.2019.

<sup>9</sup> Eurostat, indicator [gov\_10a\_exp].

### Schemele de venit minim garantat. Precizări conceptuale

Sistemele de protecție socială au apărut în țările europene ca instrumente care protejează indivizii împotriva riscurilor ce pot apărea în urma apariției bolilor sau accidentelor, invalidității, șomajului, vârstei înaintate, creșterii copiilor, dar și ca mecanisme pentru reducerea sărăciei și inegalității sociale. Studiile comparative au ilustrat existența unei varietăți a statelor bunăstării în funcție de rolul acordat celor trei mari sfere ale vieții sociale: familia, statul și piața (Esping– Andersen, 1990; Ferrera, 1996). Astfel, viziunea și instrumentele prin intermediul cărora este furnizată bunăstarea variază de la un sistem cu nivele ridicate de generozitate în regimurile social-democrat și conservator-corporatist, la niveluri mai scăzute în regimul liberal și cel mediteraneean.

Felul în care se acordă beneficiile de asistență socială variază de asemenea între țări, fiind dezvoltate diferite scheme de acordare a beneficiilor sociale non-contributive, în vederea asigurării nevoilor de subzistență tuturor cetățenilor. VMG reprezintă un beneficiu de asistență socială oferit selectiv în urma testării mijloacelor de trai, eligibilitatea fiind stabilită pe baza veniturilor indivizilor și familiilor. Astfel, VMG este „garantat” în sensul în care este acoperit din taxe generale și nu e dependent de contribuții anterioare; este „minim” în sensul în care este considerat ultima plasă de siguranță socială a sistemului de protecție socială, determinat de felul în care politicul stabilește ce înseamnă nivel minimal de trai (Marx și Nelson, 2013).

Odată cu recunoașterea de către Parlamentul European a faptului că VMG este un mecanism esențial pentru combaterea sărăciei, s-au intensificat studiile academice care și-au propus să analizeze impactul diverselor scheme de VMG asupra reducerii sărăciei (Figari *et al.*, 2013). Cele mai multe dintre acestea analizează gradul de acoperire al „potențialilor beneficiari” și adecvarea beneficiilor oferite, astfel încât să atingă un nivel al veniturilor necesar pentru subzistență (ibid.). De exemplu, rețeaua EMIN<sup>10</sup> este un grup informal de organizații care își propune elaborarea unor scheme de VMG ce ar trebui să respecte principii precum: adecvare, accesibilitate și împuternicire. Cercetătorii din rețea argumentează că schemele de venit minim reprezintă o ultimă soluție pentru asigurarea unui nivel de trai decent pentru indivizi și familiile acestora. Adecvarea se referă la nivelul veniturilor care este indispensabil pentru a trăi o viață demnă și pentru a participa în societate, lucru care implică luarea permanentă în calcul a costului vieții atunci când se stabilește cuantumul beneficiilor. Accesibilitatea se referă la acoperirea tuturor persoanelor care au nevoie de un astfel de venit și la faptul că respectă principii precum: non-contributivitate, universalitate și testarea mijloacelor de trai. Împuternicirea se referă la faptul că astfel de scheme de venit trebuie să faciliteze accesul la servicii de calitate și la locuri de muncă incluzive (Constantinescu, 2017). Rețeaua Europeană de Politici Sociale utilizează principii asemănătoare pentru evaluarea schemei de venit minim garantat în țările europene,

---

<sup>10</sup> În engleză: *European Minimum Income Network*, disponibil la: <https://emin-eu.net/>

inclusiv România: adecvare, acoperire și absorbție (Pop, 2015). De asemenea, în evaluare au mai fost luate în considerare impactul schemelor asupra reducerii sărăciei și legătura cu politici de inserție pe piața muncii, sau accesul la servicii adecvate. Adecvarea se referă la furnizarea unui nivel de trai decent și evitarea sărăciei; acoperirea se referă la proporția celor care primesc beneficii din totalul celor care se află în nevoie; absorbția se referă la ponderea persoanelor eligibile care aplică pentru a primi beneficii. Potrivit celei mai recente evaluări care vizează statele membre (European Commission, 2016), impactul VMG este unul scăzut, evoluția față de 2009 fiind calificată drept „dezamăgitoare” în documentul care sintetizează analizele la nivel național.

### **Politica de acordare a beneficiilor sociale sub forma de venit minim garantat în România**

Cu toate că cele mai multe discuții privind acordarea VMG au avut loc începând cu Legea 416/2001, ajutorul social a început să se acorde în România încă din 1995. Legea 67/1995 stipula acordarea ajutorului social persoanelor sărace, pe principiul „solidarității sociale”, în baza verificării veniturilor. Cuantumul erau diferențiate în funcție de numărul membrilor familiei și condiționate de nivelul veniturilor pe gospodărie, fiind acoperite din bugetele locale. Această lege a fost propusă cu întârziere comparativ cu alte state foste socialiste și în contextul creșterii sărăciei și șomajului, iar efectul a fost unul scăzut în principal pentru că fondurile erau asigurate de la nivel local, fiind deseori întâlnită situația în care localitățile sărace (care erau cel mai probabil cele care aveau cei mai mulți beneficiari de VMG) nu și-au permis să acorde beneficiile în fiecare lună (Teșliuc *et. al.*, 2001, în Raț, 2011: 165–166). Mai mult, pe fondul creșterii inflației, valoarea ajutorului social s-a depreciat de la echivalentul a 1,25 salarii minime brute pentru o familie formată din doi adulți în 1998 la echivalentul a 0,67 salarii minime brute în anul 2000 (Raț, 2011: 165–166).

Odată cu Legea 416/2001, acordarea VMG a devenit parte a unei politici naționale de asistență socială, astfel că autoritățile locale doar au administrat acordarea beneficiilor și au verificat eligibilitatea (Raț, 2011, 166). Odată cu această lege, România a recunoscut, la fel ca celelalte state membre UE, dreptul fundamental al unei persoane de a avea un nivel al resurselor care să fie compatibil cu demnitatea umană (Stănescu *et. al.*, 2012: 257). Cu toate acestea, valoarea reală a VMG a scăzut față de momentul introducerii ajutorului social: în 2002 (momentul intrării în vigoare a legii) VMG reprezenta aproximativ 66% din valoarea din 1995 (Radu, 2009: 5).

Începând cu anul 2009, au avut loc schimbări legislative odată cu reformarea sistemului de asistență socială în contextul măsurilor de austeritate luate în contextul crizei economice globale (Pop, 2015). Pop argumentează că după 2009, criteriile de eligibilitate și procedurile de testare a mijloacelor de trai au fost simplificate și standardizate, cu justificarea că este necesară îmbunătățirea nivelului

de acoperire a persoanelor care se află în nevoie. Cu toate acestea, amendarea Legii 416/2001 prin Legea 276/2011, a însemnat o înăsprire a criteriilor de eligibilitate. Accentul a fost pus în special pe „importanța voinței beneficiarilor de a se integra pe piața muncii”, fiind stabilită obligația acestora de a participa la cursuri de formare și la târguri de carieră organizate de Agențiile Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă (AJOFM) (Mihăilescu, 2012; Stănescu *et al.*, 2012). Potrivit lui Arpinte (2019) legea de acordare a VMG a suferit 29 de modificări, ultima chiar în anul 2018, în contextul în care fusese implementată Legea 196/2016 privind Venitul Minim de Incluziune (VMI), care urma să înlocuiască Legea privind acordarea VMG. Intrarea în vigoare a fost însă amânată inițial până în aprilie 2019 și ulterior până în aprilie 2021, motivația fiind „absența Sistemului național informatic al asistenței sociale”. Majoritatea modificărilor au vizat restrângerea criteriilor de eligibilitate și înăsprirea condițiilor de oferire a VMG cu scopul „facilitării tranziției pe piața muncii”.

La fel ca oricare beneficii acordate prin testarea mijloacelor de trai, procesul a fost complicat din punct de vedere administrativ, atât pentru responsabilii din primărie, însă mai ales pentru potențialii beneficiari de venit minim garantat (Raț, 2011; Zamfir, 2015). Dincolo de stabilirea eligibilității pe baza veniturilor gospodăriei și a bunurilor deținute<sup>11</sup>, persoanele care solicitau VMG trebuiau să dovedească că își caută activ loc de muncă și să prezinte adeverințe de la AJOFM care să ateste că nu au refuzat locuri de muncă sau cursuri de formare. De asemenea, familiile beneficiare care aveau membri apti de muncă trebuiau să presteze un număr de ore de muncă în folosul comunității la solicitarea primăriei. Așadar, chiar dacă valoarea beneficiilor a scăzut constant față de anii '90 și chiar față de 2001, condițiile de acordare au fost din ce în ce mai restrictive, cele mai multe familii optând pentru VMG în principal pentru că pe lângă suma de bani primită în funcție de numărul de membri ai familiei, este inclusă și asigurarea de sănătate. Raț (2011) argumenta că aspecte precum valoarea scăzută a VMG, birocratizarea excesivă și condiționările disciplinatoare au dus la fenomenul cronicizării sărăciei în rândul celor mai vulnerabile categorii de persoane: familii cu copii din mediul rural, cu nivel de școlaritate scăzut și participare temporară sau neregulată pe piața muncii.

În general, schemele de acordare a VMG-ului au în vedere oferirea de beneficii persoanelor care nu se pot susține financiar și care nu sunt eligibile pentru a primi alte beneficii rezultate din asigurări sociale (Constantinescu, 2017). Potrivit analizei realizată de Pop (2015) pentru Rețeaua Europeană de Politici Sociale, situația din România nu este una optimistă, adecvarea și acoperirea fiind foarte reduse, iar absorbția e doar parțială. De asemenea, impactul asupra reducerii sărăciei este foarte redus, iar legătura cu politicile de inserție pe piața muncii și cu accesul la servicii adecvate este foarte scăzută.

Pe lângă impactul redus al ajutoarelor sociale pentru asigurarea VMG-ului asupra ieșirii din sărăcie, s-a permanentizat procesul de stigmatizare al beneficiarilor de către presă și chiar de către guvernanți. În presă, beneficiarii de VMG sunt numiți

---

<sup>11</sup> Teren, animale, păsări pentru care este calculată o anumită valoare de producție.

în mod peiorativ „asistați social”, sunt prezentați ca fiind „milioane care parazitează bugetul statului”, sumele primite fiind distorsionate (de la salariul minim, la o mie de euro) și cel mai des este menționat că „nu vor să muncească” (Vasile și Dohotaru, 2018). Mai mult, mass-media se folosește de prejudecățile față de romi existente la nivelul populației, „fabricând” reportaje în care aceștia sunt portretizați drept persoane care nu merită beneficii sociale (*underservingness*) pentru că „nu au intenția să muncească”. Aceste mesaje, contribuie la procesul de stigmatizare deopotrivă a romilor și a beneficiarilor de VMG (Raț, 2011; Vasile și Dohotaru, 2018). Vasile și Dohotaru (2018) argumentează că fenomenul este extrem de similar cu ce se întâmplă în SUA, acolo unde reforma sistemului de asistență socială a fost justificată/legitimată prin utilizarea ideii de dependență (*dependency*). „Dependența” de ajutor social implică faptul că oamenii nu mai caută prin orice mijloace să se angajeze, sau chiar refuză locuri de muncă pentru că „preferă să obțină ajutorul social”. În România, sintagma „asistat social” se află în strânsă legătură cu discursul împotriva „statului asistențial”, considerat o reminiscență din perioada socialistă de dinainte de 1989 ce trebuie depășită<sup>12</sup>. În această logică, sistemul de asistență socială nu face altceva decât să creeze prin redistribuire „stimulente” pentru ca cei „asistați” să refuze obținerea de beneficii de pe piață, lucru care dăunează economiei. Chiar dacă nu are o definiție oficială, termenul de „asistat social” a fost utilizat nu numai în presă, ci și în expunerea de motive pentru inițiativa legislativă 192/2018 de modificare a Legii 416/2001, intrată în vigoare din octombrie 2018 în urma căreia beneficiarii de VMG: nu mai pot să refuze niciun loc de muncă; sunt obligați să muncească ca zilieri pentru firme private sau întreprinderi familiale care fac o cerere la primărie prin care solicită forță de muncă; trebuie să presteze mai multe ore de muncă în folosul comunității.

### Profilul beneficiarilor de venit minim garantat

Potrivit analizei realizate de Pop (2014), aproximativ 79% dintre familiile beneficiare de VMG locuiesc în mediul rural. Deși programul se bazează pe ideea că beneficiarii apti de muncă trebuie sprijiniți să intre pe piața formală a muncii, în

---

<sup>12</sup> Discursul orientat împotriva „statului asistențial” a fost des întâlnit, fie că discutăm despre intelectuali publici (în general conservatori), economiști, politicieni sau de zona think-tank-urilor libertariene. Câteva exemple de texte apărute în perioada măsurilor de austeritate din 2010–2011, dar nu numai, sunt următoarele: Ana Ludușan (2003), sociolog (<https://www.observatorcultural.ro/articol/statul-asistential-sau-fabricantul-de-saraci/>); Cristian Păun (2011), economist (<https://www.hotnews.ro/stiri-opinii-10767561-iluzii-desarte-statul-social-statul-bunastarii-sau-statul-asistential.htm>); traducerea manifestului liberal al lui Murray Rothbard (<https://mises.ro/1231/8-asisten%C8%9Ba-%C8%99i-statul-asisten%C8%9Bial>); Vlad Petreanu (2011), jurnalist (<https://www.petreanu.ro/romania-asistentiala-trebuie-sa-dispara-repede/>); Dragoș Paul Aligică (2010), politolog (<http://www.contributors.ro/dezbatare/dezbatarea-doctrinara-intre-dreapta-si-stanga-o-sugestie/>); Horia Roman Patapievici (2010), filosof (<https://revista22.ro/22-plus-nr-306-romnia-a-ratat-complet-ideea-statului-minimal-9184.html>); Traian Băsescu (2010), fost președinte al României (<http://www.ziare.com/basescu/presedinte/basescu-trebuie-sa-trecem-de-la-statul-asistential-la-statul-performant-1069500>); Teodor Baconschi (2010), fost ministru de externe ([https://adevarul.ro/news/politica/baconschi-apara-intr-un-interviu-wall-street-journal-masurile-austeritate-boc-1\\_50ae34be7c42d5a6639aab21/index.html](https://adevarul.ro/news/politica/baconschi-apara-intr-un-interviu-wall-street-journal-masurile-austeritate-boc-1_50ae34be7c42d5a6639aab21/index.html)); Andreea Paul-Vass (2010), economistă și fostă deputată (<https://acum.tv/articol/18298/>); mai recent Horia Terpe (2019), director CADI (<https://revista22.ro/supliment/horia-terpe-statul-minimal-ca-destinatie-pentru-romania>)



realitate acest lucru este complicat în principal pentru că oportunitățile de muncă sunt în general scăzute în mediul rural, cei mai mulți fiind nevoiți să facă naveta în cele mai apropiate centre urbane. De exemplu, o analiză a Fundației Friedrich Ebert Stiftung, care utilizează date furnizate de MMJS (februarie 2019) și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) (martie 2019), sugerează că există o corelație negativă între proporția beneficiarilor de venit minim garantat apti de muncă și proporția numărului de locuri disponibile raportate la AJOFM (Monitor social, 2019). De asemenea, ideea că beneficiarii VMG refuză locuri de muncă este un alt mit vehiculat la nivelul discursului public. Potrivit datelor oferite de ANOFM, în primele 10 luni ale anului 2017, sub 1% din totalul beneficiarilor a refuzat un loc de muncă și 0,1% a refuzat trei oferte de muncă (Vasile și Dohotaru, 2018). Cu alte cuvinte, este mai probabil ca beneficiarii de VMG să se afle în zone geografice cu oportunități de ocupare reduse. Mai mult, AJOFM au o capacitate administrativă restrânsă de a identifica și oferi programe individualizate beneficiarilor care să le permită inserția pe piața muncii, în special celor mai vulnerabili (Pop, 2015).

În această secțiune realizăm o analiză a profilului beneficiarilor de VMG utilizând datele colectate de Institutul Național de Statistică (INS) în cadrul ABF din anul 2016. Datele au fost obținute de la INS printr-o solicitare colectivă a unui grup ce a propus realizarea de cercetări pe tema ocupării forței de muncă și protecției sociale. Aproximativ 2,5% din totalul eșantionului acestei anchete sunt beneficiari de VMG, în termeni absoluți vorbim de 1 530 de indivizi care fac parte din 528 de familii. Pentru a ilustra profilul beneficiarilor de VMG am selectat din eșantion „capul gospodăriei”<sup>13</sup>. Indicatori cheie precum rata sărăciei, rata deprivării au fost calculați la nivel de gospodărie. Pentru a completa profilul, facem de asemenea apel la date oficiale din surse primare sau secundare.

*Tabel 5.1.*

Eșantionarea în Ancheta Bugetelor de Familie.

	<b>Frecvență</b>	<b>Procent</b>
Număr familii beneficiare de VMG	528	1.8%
Total familii	29 413	100%
Număr indivizi beneficiari de VMG	1 530	2.5%
Total indivizi	60569	100%

*Sursa:* calculele autorilor pe baza datelor din ABF (2016).

La nivelul eșantionului analizat, aproximativ 85% dintre beneficiari de VMG locuiesc în mediul rural și numai 15% sunt în mediul urban. Datele nu diferă semnificativ de cele furnizate de MMJS în 2018: 16,6% urban și 83,4% rural (Vasile și Dohotaru, 2018). De asemenea, cei mai mulți beneficiari de VMG se află în regiunile de dezvoltare Nord-Est (22%), Sud (20%), Sud-Vest (19%), Sud-Est (17%).

<sup>13</sup> Termenul este utilizat de INS, care în anchetele ce vizează gospodăria cere informații „capului gospodăriei” definită ca „persoana adultă declarată și recunoscută ca atare de către ceilalți membri ai gospodăriei” (detalii la următorul link: [http://colectaredate.insse.ro/metadata/search\\_indicator.htm?\\_action=viewCardFromResearch&selection=T&indicator=18](http://colectaredate.insse.ro/metadata/search_indicator.htm?_action=viewCardFromResearch&selection=T&indicator=18)).

În București și Regiunea Centru procentul este mai degrabă scăzut. În ceea ce privește distribuția respondenților la anchetă în funcție de sex, aproximativ 72% sunt bărbați și 28% femei<sup>14</sup>. Faptul că ABF se bazează pe răspunsurile oferite de „capul gospodăriei”, care în cele mai multe cazuri este bărbat, reprezintă de altfel una dintre limitele acestei cercetări. Cu toate acestea, având în vedere că VMG se acordă familiilor, această analiză este relevantă pentru a înțelege nivelul de trai al familiilor care se bazează pe această formă de venit. Astfel, este importantă analiza structurii familiale. La nivelul eșantionului aproximativ 24% dintre beneficiari fac parte din familii formate dintr-o singură persoană, 28% fac parte din familii de două persoane, 15% fac parte din familii de trei persoane, 16% fac parte din familii de patru persoane și 17% fac parte din familii de minimum cinci persoane. Diferențele ilustrate în Tabelul 5.2 sunt explicabile prin faptul că numărul de beneficiari a scăzut de la 245,277 (media pe cele 12 luni ale anului 2016) la sub 200 000 începând cu iunie 2018<sup>15</sup>. În luna mai 2019, numărul beneficiarilor (familii și persoane singure) a fost de 177,343. Nu există analize sistematice care să explice care sunt cauzele scăderii numărului de beneficiari, însă o explicație plauzibilă în contextul nivelului scăzut al beneficiilor, poate fi legată de restricționarea accesului la VMG în urma Legii 192/2018 de modificare a Legii 416/2001, intrată în vigoare din octombrie 2018.

Tabel 5.2.

Ponderea beneficiarilor în funcție de numărul de membri ai familiei.

Nr persoane în familie	Beneficiari eșantion (2016)	Beneficiari MMJS (iunie 2018)
<b>1</b>	24%	43%
<b>2</b>	28%	21%
<b>3</b>	15%	13%
<b>4</b>	16%	11%
<b>5+</b>	17%	12%
<b>Total</b>	100%	100%

Sursa: calculele autorilor pe datele ABF (2016) și date oficiale MMJS (iunie 2018) în Vasile și Dohotaru (2018).

Din punctul de vedere al nivelului de școlaritate, aproximativ 3% nu au absolvit niciun nivel, 28% au absolvit numai învățământ primar și cei mai mulți, aproximativ 41%, au absolvit gimnaziul. Practic, trei sferturi dintre beneficiari au cel mult 8 clase, lucru care limitează accesul pe piața muncii, în principal la locuri de muncă stabile și decent plătite. De asemenea, aproximativ 8% dintre beneficiari au absolvit clasa a IX-a sau a X-a de liceu și ulterior au renunțat la școală, aproximativ 16% au absolvit școala profesională și numai 4% liceu.

<sup>14</sup> Oficial, beneficiarii de VMG sunt familii sau persoane singure, însă în acest studiu utilizăm ca *proxy* respondenții la ancheta ABF, prin urmare este important a nu se confunda cu distribuția în funcție de gen a beneficiarilor de VMG din România.

<sup>15</sup> Date oficiale MMJS disponibile la: [http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/RaportariPrivindIncluziuneaSociala/2019/Raport\\_05.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/RaportariPrivindIncluziuneaSociala/2019/Raport_05.pdf)

Tabel 5.3.

Ultima școală absolvită de beneficiarii de venit minim garantat.

Nivel școlaritate (ultima școală absolvită)	Procent
fără școală absolvită	4%
școală primară	28%
școală gimnazială	41%
școală profesională	16%
liceu (clasa a 9-a sau a 10-a)	7%
liceu (clasa a 11-a sau a 12-a/ 13-a)	4%

Sursa: calculele autorilor pe baza datelor ABF (2016).

Date mai precise au fost oferite de AJOFM și ANOFM la solicitarea Dianei Onicioiu (2018). Din totalul celor 20 094 beneficiari apti de muncă la 30 iunie 2018, 18% nu aveau studii, 30% aveau școala gimnazială nefinalizată, 37% aveau gimnaziul finalizat și 15% aveau mai mult de 8 clase. Datele sunt diferite (în principal procentul de persoane fără studii și al celor care au mai mult de școală gimnazială) întrucât în cadrul ABF a răspuns „capul gospodăriei” care nu este în mod obligatoriu persoană aptă de muncă și care e mai probabil să aibă un nivel de școlaritate mai ridicat decât ceilalți membrii ai gospodăriei apti de muncă. De exemplu, având în vedere că majoritatea respondenților la ABF sunt bărbați, este posibil ca nivelul de școlaritate al femeilor din familiile beneficiare de VMG să fie mai scăzut. Indiferent care sunt valorile care se apropie mai mult de situația reală, se poate argumenta că majoritatea beneficiarilor de VMG nu îndeplinesc cerințele minime formale pentru a putea obține o calificare recunoscută formal de statul român<sup>16</sup>.

Din punctul de vedere al statutului ocupațional, aproape jumătate (45%) sunt lucrători pe cont propriu în agricultură. De asemenea, aproximativ 20% au declarat că sunt șomeri, 10% pensionari, 7% sunt lucrători în activități neagricole, 3% persoane casnice, 1% salariați și 13% au alt statut. Cu alte cuvinte, „capul gospodăriei” celor mai vulnerabile familii din România este foarte probabil să fie ocupat în activități informale, fiind așadar deconectat de pe piața formală a muncii. Acest lucru este explicabil, având în vedere faptul că aproximativ trei sferturi au maximum școala gimnazială și peste 80% locuiesc în mediul rural. Cel mai probabil, statutul de lucrător pe cont propriu în agricultură este echivalentul practicării agriculturii de subzistență (eventual și a practicării de munci ocazionale în activități agricole). De asemenea, faptul că 20% s-au declarat șomeri (nu e clar dacă și primesc indemnizație) sugerează că se află în căutarea unui loc de muncă.

Cu toate că majoritatea acestor persoane au declarat că lucrează (lucrător pe cont propriu intră în categoria persoanelor ocupate), aceste persoane sunt obligate să îndeplinească toate formalitățile pentru obținerea VMG, fiind obligate să participe la

<sup>16</sup> A se vedea, de exemplu, lista cursurilor și a cerințelor educaționale oferite de ANOFM București: <http://www.bucuresti.anofm.ro/cursuri.htm>

târguri pentru ocuparea forței de muncă, cursuri de formare, muncă în folosul comunității și conform noii legi, să nu refuze un loc de muncă oferit de AJOFM și să fie disponibili să lucreze ca zilieri pentru angajatorii care solicită forță de muncă la primărie.

Tabel 5.4.

Statutul ocupațional în ultimele 12 luni a beneficiarilor de venit minim garantat.

Statutul ocupațional în ultimele 12 luni	Procent
Salariat	1%
Lucrător pe cont propriu în activități neagricole	7%
Lucrător pe cont propriu în agricultură	45%
Șomer/ă	21%
Pensionar/ă	10%
Casnic/ă	3%
Alt statut	13%

Sursa: calculele autorilor pe baza datelor ABF 2016.

### Venitul minim garantat după criza economică.

#### O analiză a impactului asupra reducerii sărăciei și excluziunii sociale

Pop (2015) argumentează că valoarea VMG a fost constant una scăzută încă din 2001. De asemenea, nivelul veniturilor gospodăriei care fac persoanele eligibile pentru obținerea VMG a fost foarte scăzut, lucru care sugerează că în continuare foarte multe persoane care se află în risc de sărăcie nu sunt eligibile pentru obținerea ajutorului social pentru VMG (a se vedea Tabelul 5.5).

Tabel 5.5.

Pragul de eligibilitate pentru obținerea venitului minim garantat ca procent din salariul minim și niveluri ale sărăcie.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% din salariul minim		25%	27%	25%	24%	22%	21%	19%
% din pragul de sărăcie al veniturilor	31%	31%	29%	28%	28%	29%	29%	
% din limita maximă a primei decile a veniturilor	49%	49%	43%	43%	43%	47%	51%	
% din pragul de sărăcie severă (calculată pe baza coșului minim de subzistență)	59%	70%	65%	63%	60%	64%		

Sursa: Pop 2015: 30.

Nivelul VMG este raportat la Indicatorul social de referință (ISR). ISR reprezintă unitatea exprimată în lei la nivelul căreia se raportează beneficiile de

asistență socială, suportate din bugetul de stat. Valoarea ISR a fost stabilită la 500 lei prin Legea nr. 76/2002, privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă și prin Legea cadru a Asistenței Sociale, 292/2011. În anul 2019, ISR are o valoare de 500 de lei, astfel, ajutorul social pentru asigurarea VMG-ului este:

- 0,283 ISR (141,5 lei) pentru persoana singură;
- 0,510 ISR (255 de lei) pentru familiile formate din două persoane;
- 0,714 ISR (357 de lei) pentru familiile formate din trei persoane;
- 0,884 ISR (442 de lei) pentru familiile formate din patru persoane;
- 1,054 ISR (527 de lei) pentru familiile formate din cinci persoane;
- câte 0,073 ISR (36,5 lei) pentru fiecare altă persoană peste numărul de cinci persoane, care face parte din familie.

Cuantumul ajutorului social se stabilește ca diferență între aceste niveluri și venitul net lunar al familiei sau al persoanei singure. Concret, ajutorul social reprezintă o suplimentare a venitului net al persoanei singure sau al familiei. Potrivit Legii 416/2001 cu modificările ulterioare, „Famiile și persoanele singure cu venituri nete lunare până la nivelul VMG beneficiază de o majorare cu 15% a cuantumului ajutorului social pe familie, în cazul în care cel puțin un membru al familiei face dovada că lucrează pe bază de contract individual de muncă, are statut de funcționar public sau prestează o activitate, realizând venituri cu caracter salarial”.

*Tabel 5.6.*

Valoarea venitului minim garantat și procentul din venitul minim net.

Tip de gospodărie	Suma (lei)	2015	2016	2017	2018	2019
Pentru o singură persoană	141,5	18,0%	15,3%	13,3%	12,2%	11,2%
Pentru o familie de două persoane	255	32,5%	27,6%	23,9%	21,9%	20,2%
Pentru o familie de 3 persoane	357	45,5%	38,6%	33,5%	30,7%	28,3%
Pentru o familie de 4 persoane	442	56,3%	47,8%	41,5%	38,0%	35,0%
Pentru o familie de 5 persoane	527	67,1%	57,0%	49,5%	45,4%	41,7%
Pentru fiecare persoană adițională la 5 persoane	36,5	4,6%	3,9%	3,4%	3,1%	2,9%

*Sursa:* calculele autorilor pe datele Eurostat, indicator [earn\_mw\_cur].

Cuantumul VMG este situat mult prea jos pentru a scoate persoanele din sărăcie. Dacă în anul 1995 VMG reprezenta 108% din salariul minim brut și 35.2% din salariul mediu net, în anul 2018 cuantumul VMG reprezenta abia 13% din salariul minim brut și 10.3% din salariul mediu net. După anul 2001 valoarea reală a VMG a scăzut, existând o decuplare dintre salariul minim net și ISR. Ultimele două rânduri din Tabelul 5.7, și Graficul 5.1 ilustrează prăbușirea VMG în raport cu salariul minim și mediu brut.

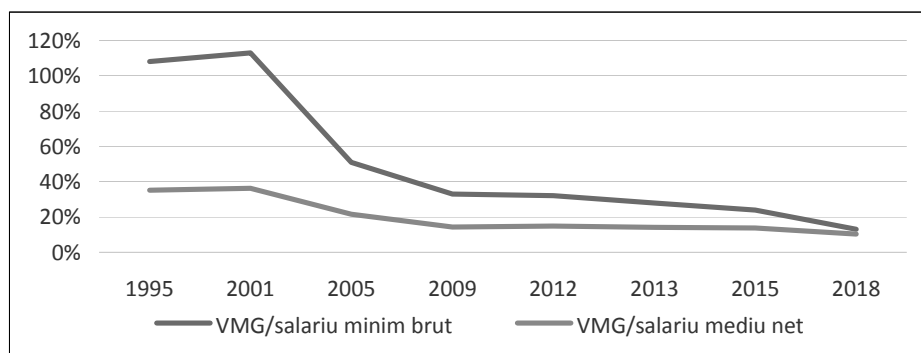
Tabel 5.7.

Venitul minim garantat raportat la salariul minim brut și salariul mediu net.

	1995	2001	2005	2009	2012	2013	2015	2018
Prag ajutor pentru o familie de 2 persoane	81 000	1 134 000	1 584 000	196	225	225	255	255
Salariu minim brut	75 000	1 000 000	3 100 000	600	700	800	1 050	1 900
Salariu mediu net	230 338	3 123 279	7 380 000	1 361	1 507	1 579	1 859	2 484
VMG/salariu minim brut	108%	113%	51%	33%	32%	28%	24%	13%
VMG/salariu mediu net	35,2%	36,3%	21,5%	14,4%	14,9%	14,2%	13,7%	10,3%

Sursa: Monitorul Social, Fundația Friedrich Ebert Stiftung<sup>17</sup>.

Grafic 5.1. Evoluția venitului mediu garantat raportat la salariul mediu net și la salariul minim brut.



### Sărăcia relativă și beneficiarii de venit minim garantat

Am analizat procentul beneficiarilor de VMG care reușesc să se situeze deasupra pragului de sărăcie relativă, calculat ca 60% din venitul median pe gospodărie. Potrivit datelor din ABF, ajutorul social pentru asigurarea VMG reușește să scoată din sărăcie mai puțin de 2% din totalul beneficiarilor. De asemenea, aproximativ 95% dintre beneficiarii de VMG s-au aflat în situație de sărăcie relativă înainte de transferul ajutorului social și aproximativ 94% din totalul beneficiarilor s-au aflat în aceeași situație și după transferul beneficiilor.

De altfel, impactul tuturor transferurilor sociale asupra reducerii sărăciei în general este foarte scăzut. Rata sărăciei relative în România la nivelul anului 2018 a fost de 28% înainte de transferuri sociale și de 23,5% după transferuri sociale (exclusiv pensiile)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> <https://monitorsocial.ro/data/evolutia-raportului-dintre-venitul-minim-garantat-si-salariul-minim/>

<sup>18</sup> (Eurostat, indicatori ilc\_li10 și ilc\_li02).

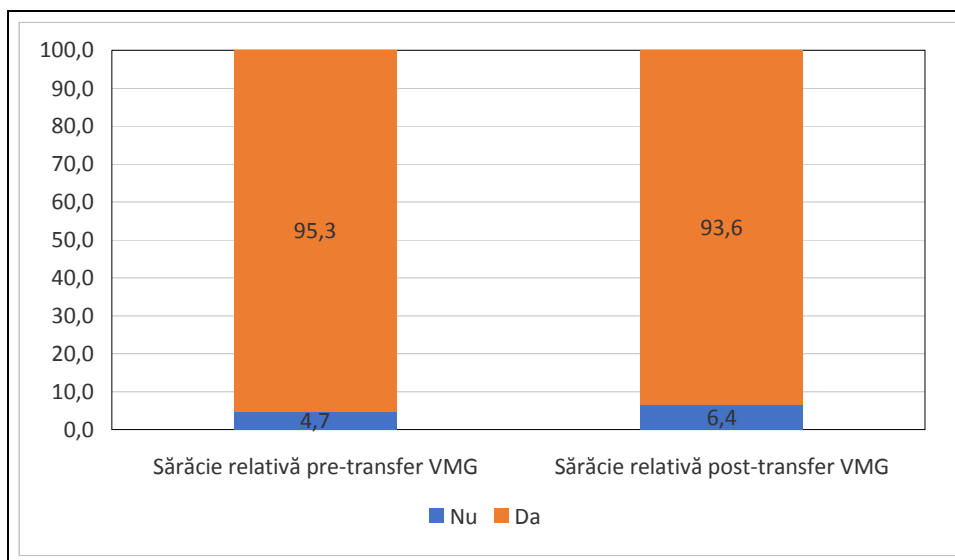
Tabel 5.8.

Impactul venitului minim garantat asupra reducerii sărăciei relative.

	Sărăcie relativă pretransfer VMG	Sărăcie relativă posttransfer VMG
<b>Da</b>	95,3%	93,6%
<b>Nu</b>	4,7%	6,4%

Sursa: calculele autorilor pe baza datelor ABF 2016.

Grafic 5.2. Impactul venitului minim garantat asupra reducerii sărăciei relative.



### Deprivarea materială

Pentru a calcula indicatorul deprivării materiale severe am utilizat variabilele colectate în ABF după logica celui utilizat la nivelul UE. Acesta este calculat în funcție de *incapacitatea* persoanelor de a-și permite 4 din 9 bunuri dintr-o listă (deprivarea materială se referă la *incapacitatea* de a-și permite cel puțin 3 din 9). Itemii utilizați de Eurostat au în vedere procentul populației care nu își pot permite (chiar dacă și-ar dori) următoarele<sup>19</sup>:

- să plătească chiria, rata la locuință sau facturile la utilități;
- să își încălzească adecvat locuința;
- să facă față unor cheltuieli neprevăzute;
- să mănânce carne sau proteine în mod regulat;
- să meargă în vacanță;
- un televizor;
- o mașină de spălat;

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate)

- un autoturism;
- un telefon.

Spre deosebire de indicatorul construit de Eurostat, nu am avut la dispoziție variabila care măsoară deprivarea de căldură termică pentru încălzirea locuinței. De asemenea, nu toți itemii sunt identici, însă am încercat să utilizăm unii similari. Astfel, indicele deprivării materiale severe a fost calculat ca procentul persoanelor care sunt deprivare de 4 din 8 bunuri din lista de mai jos:

- deprivarea monetară: dacă nu fac față cheltuielilor cu chiria, întreținerea locuinței, energie electrică, telefon, abonament radio-tv. Întrebarea din chestionar este: *Datorită lipsei financiare gospodăria dvs. s-a aflat în imposibilitatea de a plăti la timp una sau mai multe din următoarele cheltuieli curente?*;
- indicele deprivării de hrană cu proteine a fost înlocuit cu un indice al deprivării de hrană: *Datorită lipsei financiare, gospodăria dvs. s-a aflat în imposibilitatea de a plăti la timp una sau mai multe din următoarele cheltuieli curente: produse alimentare suficiente pentru asigurarea hranei*;
- pentru indicele care măsoară posibilitatea de a face față cheltuielilor neprevăzute a fost utilizat ca proxy următoarea întrebare: *Pentru a putea face față cheltuielilor curente ale gospodăriei dvs. ați apelat la alte surse, cum ar fi: împrumuturi de la rude, prieteni, alte persoane particulare, muncă suplimentară, ajutoare financiare fără obligația de restituire de la rude, prieten*;
- indicele care măsoară posibilitatea de a pleca în vacanță pentru o săptămână a fost măsurat prin întrebarea: *Dacă, în luna de referință, gospodăria dvs. a putut face față cheltuielilor curente puteți să ne spuneți ce și-ar putea permite din următoarele, în măsura în care și le-ar dori? o săptămână de concediu în afara casei*;
- fără tv color pentru că nu își permit: *Care din articolele de mai jos se află în posesia gospodăriei dvs.? Televizor color*;
- fără mașină de spălat rufe automată pentru că nu își permit: *Care din articolele de mai jos se află în posesia gospodăriei dvs.? Mașină de spălat rufe automată*;
- fără autoturism pentru că nu își permit: *Care din articolele de mai jos se află în posesia gospodăriei dvs.? Autoturism (inclusiv Auto România)*;
- fără telefon mobil pentru că nu își permit: *Care din articolele de mai jos se află în posesia gospodăriei dvs.? Telefon mobil*.

În Tabelul 5.9 se poate observa că mai puțin de 1% dintre beneficiarii de VMG sunt deprivați de un singur item, aproximativ 8% sunt deprivați de doi dintre itemi și 19% sunt deprivați de trei dintre itemi. Toate aceste persoane nu intră în categoria deprivare materială severă. Dintre cei care intră, 22% sunt deprivați de 4 dintre itemii enumerați mai sus, 23% sunt deprivați de 5 itemi, 20% sunt deprivați de 6 itemi, 6% sunt deprivați de 7 itemi și 1% pe opt itemi.



Tabel 5.9.

Număr itemi deprivare materială.

Număr bunuri	Procent beneficiari VMG
1	0,4%
2	7,6%
3	18,8%
4	22,7%
5	23,5%
6	20,3%
7	5,9%
8	1,0%

Sursa: calculele autorilor pe baza datelor ABF 2016.

Așadar, se poate spune că aproximativ trei sferturi din totalul beneficiarilor de VMG se află în situația de deprivare materială severă și nouă din 10 se află în deprivare materială.

Tabel 5.10.

Distribuția beneficiarilor de venit minim garantat după deprivarea materială.  
și deprivare materială severă.

Procent beneficiari aflați în deprivare...	Da	Nu
Materială	92%	8%
Materială severă	73%	27%

Sursa: calculele autorilor pe baza datelor ABF 2016.

În continuare vom prezenta procentul de beneficiari de VMG pe câteva dimensiuni ale deprivării materiale prezentate mai sus. Așadar, beneficiarii de VMG au următoarele caracteristici:

- în ceea ce privește deprivarea monetară, aproximativ 43% dintre beneficiarii de VMG se află în imposibilitatea de face față cheltuielilor cu întreținerea gospodăriei și plata utilităților (prin comparație, doar 13% dintre cei care nu primesc VMG);
- aproximativ 80% dintre beneficiarii de VMG au declarat că nu pot face față cheltuielilor curente cu venitul total realizat de gospodăriei (prin comparație, dintre cei care nu beneficiază de VMG, aproximativ 30% au declarat că nu pot face față);
- 60% au declarat că apelează la împrumuturi pentru a face față cheltuielilor curente (față de 7% dintre cei care nu primesc VMG);
- 70% nu au resurse financiare pentru produse alimentare necesare asigurării hranei (față de 24% dintre cei care nu primesc VMG);

- 2% au declarat că au posibilitatea de a cumpăra haine noi după cheltuielile cu gospodăria (față de 20% populația totală);
- 75% dețin un telefon mobil și 90% un televizor color;
- 2% autoturism (față de 23% dintre cei care nu primesc VMG);
- 36% au mașină de spălat rufe (față de 82% dintre cei care nu primesc VMG);
- 0,2% își permit o vacanță de o săptămână (față de 11% dintre cei care nu primesc VMG).

Cu alte cuvinte, familiile care beneficiază de VMG fac parte din categoria socială cea mai expusă sărăciei și deprivării materiale, fiind în risc ridicat de excluziune socială, chiar în condițiile în care primesc ajutorul social sub forma VMG.

Tabel 5.11.

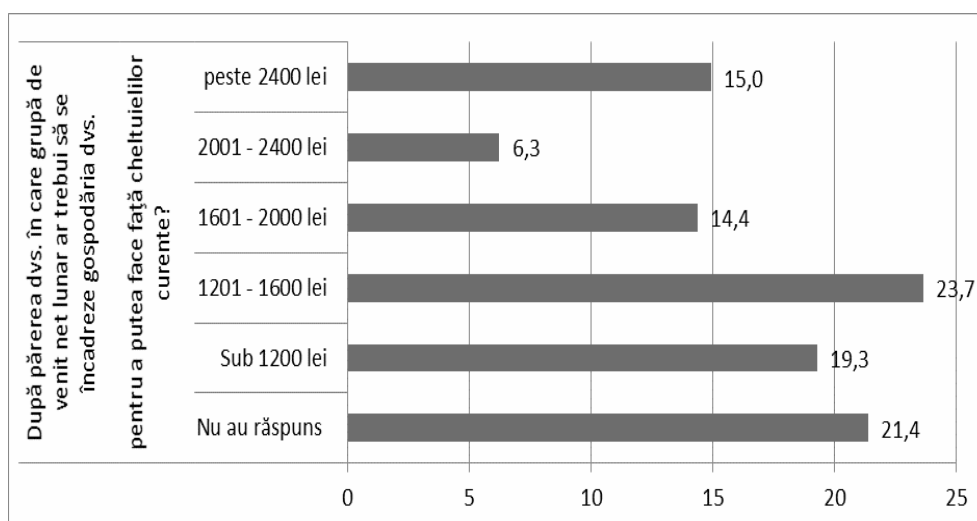
Dimensiuni ale deprivării materiale %.

Dimensiuni ale deprivării materiale	Da	Nu
Imposibilitatea de a plăti la timp cheltuieli curente gospodărie (beneficiari VMG)	43	57
Imposibilitatea de a plăti la timp cheltuieli curente gospodărie (non-beneficiari VMG)	13	87
Pot face față cheltuielilor curente cu venitul total realizat de gospodărie (beneficiari VMG)	21	79
Pot face față cheltuielilor curente cu venitul total realizat de gospodărie (non-beneficiari VMG)	71	29
Apel la împrumuturi pentru a face față cheltuielilor curente (beneficiari VMG)	60	40
Apel la împrumuturi pentru a face față cheltuielilor curente (non-beneficiari VMG)	7	93
Lipsa resurselor financiare pentru cheltuieli curente cu produse alimentare pentru asigurarea hranei (beneficiari VMG)	69	31
Lipsa resurselor financiare pentru cheltuieli curente cu produse alimentare pentru asigurarea hranei (non-beneficiari VMG)	24	76
Posibilitatea de a cumpăra haine noi după cheltuielile cu gospodăria (beneficiari VMG)	2	98
Posibilitatea de a cumpăra haine noi după cheltuielile cu gospodăria (non-beneficiari VMG)	19	81
Au telefon mobil (beneficiari VMG)	75	25
Au telefon mobil (non-beneficiari VMG)	89	11
Au autoturism (beneficiari VMG)	2	98
Au autoturism (non-beneficiari VMG)	23	77
Au televizor color (beneficiari VMG)	89	11
Au televizor color (non-beneficiari VMG)	99	1
Au mașină de spălat rufe (beneficiari VMG)	36	64
Au mașină de spălat rufe (non-beneficiari VMG)	82	18
Își pot permite o săptămână de concediu pe an (beneficiari VMG)	0.2	100
Își pot permite o săptămână de concediu pe an (non-beneficiari VMG)	11	89

Sursa: calculele autorilor pe baza datelor ABF 2016.

În ceea ce privește percepția beneficiarilor de VMG privind suma de care ar avea nevoie gospodăria pentru a face față cheltuielilor curente se poate observa din *Graficul 5.3* că 15% au răspuns peste 2 400 lei; aproximativ 6% între 2 001–2 400 lei; 14% între 1 600–2 000; 24% între 1 200–1 600 lei; 19% sub 1 200 lei; iar 20% nu au răspuns. Aceste sume sunt semnificativ mai mari decât cuantumul VMG.

Grafic 5.3. Percepția beneficiarilor de venit minim garantat cu privire la categoria în care ar trebui să se încadreze gospodăria pentru a face față cheltuielilor curente.



Sursa: calculele autorilor pe baza datelor ABF 2016.

## Concluzii

În acest capitol ne-am propus să descriem profilul beneficiarilor de VMG din România. De asemenea, utilizând date ale ABF-urile colectate de INS în anul 2016, am analizat în ce măsură beneficiarii de VMG continuă să se afle în risc de sărăcie sau deprivare materială severă. În prima parte am descris contextul României, țară în care nivelul sărăciei și inegalității sociale este printre cele mai ridicate din UE, ținând cont de faptul că modelul economic adoptat după perioada de tranziție a fost unul mai apropiat de economiile de piață dependente. Acest model economic care se bazează pe oferirea de facilități fiscale oferite companiilor, dar și pe forță de muncă calificată dar ieftină, produce de cele mai multe ori inegalități socioeconomice ridicate. Astfel, România a continuat să aibă niveluri ridicate de sărăcie, cu numeroase gospodării în mediul rural dependente de producția pentru autoconsum din propria gospodărie.

Contextul în care beneficiile de asistență socială sub forma unui venit minim garantat au început să fie luate în considerare în analizele despre sistemele de protecție socială din Europa este unul important. Inițial, analizele care pot fi încadrate în tipologia statelor bunăstării au tratat VMG doar ca o soluție temporară la problema

șomajului, scopul final al statelor bunăstării fiind politica ocupării totale. Cu toate acestea, în special în contextul crizei economice, a erei austerității permanente<sup>20</sup> și a flexibilizării pieței muncii (Eichorst *et al.*, 2017), ocuparea totală s-a dovedit un obiectiv nerealist, astfel încât discuțiile despre importanța VMG sunt importante din perspectiva obiectivelor UE de a reduce sărăcia în țările membre<sup>21</sup>. În acest context, majoritatea studiilor s-au axat pe evaluarea gradului de acoperire, a adecvării, a absorbției și a impactului asupra reducerii sărăciei. Concluziile sugerează că în majoritatea țărilor europene cele mai multe scheme de VMG nu au un impact foarte ridicat, progresul față de 2009 fiind scăzut (European Commission, 2016).

În România, discuțiile despre acordarea unui ajutor social au apărut ca răspuns la problemele generate de transformările sociale în perioada de tranziție. În acest capitol am analizat evoluția politicilor de acordare a VMG cu accent pe modificările legislative care au introdus criterii din ce în ce mai restrictive de acces la beneficii și pe scăderea valorii reale a acestor beneficii în paralel cu birocratizarea excesivă. De asemenea, condiționările disciplinatoare au crescut pe fondul stigmatizării persoanelor care obțin astfel de beneficii, promovate insistent la nivelul opiniei publice. În contextul puținelor oportunități de angajare formală a beneficiarilor apti de muncă, putem vorbi despre fenomenul cronicizării sărăciei în cazul acestei categorii de populație.

Analiza profilului beneficiarilor de VMG utilizând datele ABF ilustrează foarte clar o populație care se află aproape în totalitate în risc de sărăcie și în situație de deprivare materială severă. Astfel, aproximativ trei sferturi din beneficiarii de VMG se află în deprivare materială severă și 9 din 10 se află în deprivare materială. Importanța analizei rezultă și din oferirea de informații defalcate pe indicatori ai deprivării materiale. De exemplu, aproximativ 8 din 10 beneficiari de VMG nu fac față cheltuielilor curente și 6 din 10 au apelat la împrumuturi pentru a face față acestor cheltuieli; 7 din 10 nu au suficiente resurse financiare pentru hrană; aproximativ 4 din 10 beneficiari de VMG se află în imposibilitatea de a face față cheltuielilor de întreținere a gospodăriei și plata utilităților; posibilitatea de a-și cumpăra haine este mai degrabă un lux, iar mașina de spălat rufe este prezentă în doar 36% dintre gospodării.

VMG reușește să plaseze numai 2% din beneficiari deasupra pragului de sărăcie (echivalentului indicelui riscului de sărăcie, utilizat de Eurostat). Așadar, nivelul VMG este insuficient pentru scopul pe care și-l propune. Dacă în anul 1995 VMG reprezenta 108% din salariul minim brut și 35% din salariul mediu net, în anul 2018 cuantumul VMG reprezintă abia 13% din salariul minim brut și 10% din salariul mediu net.

---

<sup>20</sup> Conceptul a fost propus inițial de Pierson (1998) pentru a presiunile puse pe statele bunăstării de îmbătrânirea populației, creșterea sectorului serviciilor, ulterior de măsurile de austeritate care au vizat sistemul de protecție socială, luate în contextul crizei economice din 2008 (Bengtsson *et al.*, 2013, Pavolini *et al.*, 2016).

<sup>21</sup> A se vedea Strategia Europa 2020 (<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%2007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>) și Pilonul European al Drepturilor Sociale ([https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en))

Totodată, datele analizate indică un nivel de școlaritate scăzut al beneficiarilor de VMG, lucru care le limitează accesul la cele mai multe ocupații formale sau la cursuri de calificare. De altfel, cele mai multe dintre persoanele care beneficiază de VMG au declarat că lucrează pe cont propriu în agricultură, cel mai probabil fiind o categorie care muncește în propria gospodărie sau ca zilieri. Beneficiarii de VMG au declarat de asemenea că ar avea nevoie de un venit de cel puțin 1 200 de lei (anul 2016) pentru a putea face față cheltuielilor curente, sumă care se apropie mai degrabă de salariul minim din anul 2020, decât de cuantumul VMG.

Așadar, familiile și persoanele singure care beneficiază de VMG fac parte din categoria de populație cea mai expusă riscului de sărăcie și deprivării materiale, impactul acestui beneficiu fiind insignifiant. Este foarte probabil ca multe dintre aceste persoane să apeleze la acest ajutor și pentru asigurarea de sănătate care este inclusă în pachetul de asistență socială oferit beneficiarilor. Nu în ultimul rând, este necesară o regândire a ce înseamnă un venit minim care să ofere o protecție socială adecvată și raportarea la aceste beneficii prin prisma dreptului cetățenilor la protecție socială universală.

### **Mulțumiri:**

Capitolul este parțial finanțat prin grantul de cercetare GAR-UM-2019-XI-5.2-6, „Calitatea vieții în România în contextul schimbării structurii ocupaționale”, realizat cu spijinul financiar din Fondul Recurent al Donatorilor, aflat la dispoziția Academiei Române și gestionat prin Fundația „PATRIMONIU” GAR-UM-2019.

### **Bibliografie**

- Arpinte, Daniel (2019). *Este România o țară de asistați social?* Calitatea vieții 30(1).
- Ban, Cornel (2014). *Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc*. Cluj-Napoca: Tact.
- Constantinescu, Ș. (2017). *Developments in relation to Minimum Income Schemes*, EMIN Context Report Romania.
- Dragolea, A. (2016). *Statul bunăstării după criza economică: între realitatea austerității și necesitatea reformei*. București: Edit. Tritonic.
- Eichhorst, W., Paul, M. și Caroline, W. (2017). Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets?. *Journal for labour market research* 51(1).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- European Commission (2016). *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Accesibil la: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=2506&langId=en>.
- Figari, F., Manos, M. și Holly, S. (2013). Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of minimum income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare* 22 (1), 3–14.
- Institutul Național de Statistică. (2017). *Coordonate ale nivelului de trai în România. Veniturile și consumul populației*. Accesibil la: [http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/coordonate\\_ale\\_nivelului\\_de\\_trai\\_in\\_romania\\_2016.pdf](http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/coordonate_ale_nivelului_de_trai_in_romania_2016.pdf).
- Marx, I. și Kenneth, N. (2013). A New Dawn for Minimum Income Protection?. În *Minimum Income Protection in Flux*, de Ive Marx și Kenneth Nelson. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Mihăilescu, Adina. (2012). Guaranteed minimum income – form of social assistance for poor families. In *Procedia Economics and Finance* (ESPERA'14).
- Ferrera, M. (1996). The southern model of welfare in Europe. *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17–37.
- Monitor Social. (2019). Beneficiari de venit minim garantat vs locuri de muncă. București: Fundația FES. Accesibil la: <https://monitorsocial.ro/data/beneficiari-de-venit-minim-garantat-vs-locuri-de-munca/>
- Nölke, A. și Arjan, V. (2009). Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World politics* 61.4: 670–702.
- Onicioiu, Diana. 2018. Cifrele spun o altă poveste: „România degeaba” nu există. Accesibil la <https://beta.dela0.ro/cifrele-spun-o-alta-poveste-romania-degeaba-nu-exista/>
- Pasti, V. (2000). Un deceniu de transformări sociale. În *Un deceniu de tranziție: situația copilului și a familiei în România*, de Ioan Mihăilescu. București: UNICEF.
- Pasti, V. (2006). *Noul capitalism românesc*. Iași: Edit. Polirom.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy* 5(4): 539–560.
- Pop, L. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Romania*. Brussels: European Commission.
- Radu, M. (2009). *Analiza situației cu privire la sistemele de venituri minime din România. Studiu privind politicile naționale*. Studiu realizat pentru Comisia Europeană.
- Raț, C. (2011). Incluziune adversă. Prestații sociale și persistența sărăciei în rândul romilor din România. În *Spectrum. Cercetări sociale despre romi* de Toma Stefănia și Fosztó László. Cluj Napoca: Edit. Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale Kriterion.
- Stănculescu, M. S. și Berevoescu, I. (coord.). (2004). *Sărac lipit, caut altă viață!*. București: Edit. Nemira.
- Stănescu, S., Dragotoiu, A. și Marinoiu, A. I. (2012). Beneficiile de asistență socială gestionate de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale în *Calitatea vieții* 23 (3), 239–266.
- Țoc, S. (2018). Legitimizing the post-socialist transformation in Romania în *Calitatea Vieții* 29(2).
- Vasile, M. și Dohotaru, A. (2018). Ajutoarele sociale în România – între mit și realitate. În *Stânga și agenda socială a României*, de Mihail Caradaică și Victoria Stoiciu. București: Edit. Tritonic.
- Voicu, B. (2005). *Penuria pseudo-modernă a post-comunismului românesc* (vol. 1). București: Edit. Expert.
- Zamfir, C., coord. (1995). *Dimensiuni ale sărăciei*. București: Edit. Expert.
- Zamfir, C. (2001). *Situația sărăciei în România*. PUND.
- Zamfir, C. (2004). *O analiză critică a tranziției: ce va fi „după”*. Iași: Edit. Polirom.
- Zamfir, C. (2019). *Istoria socială a României*. București: Edit. Academiei Române.
- Zamfir, E. (2015). Asistența socială față în față cu societatea riscurilor, din perspectiva politicilor sociale europene. În *Asistența socială în România după 25 de ani: răspuns la problemele tranziției. Texte selectate*, de Elena Zamfir, Simona Stănescu și Daniel Arpinte. Cluj-Napoca: Edit. Eikon.

## 6. EVALUAREA NEVOILOR POPULAȚIEI PRIN METODA NORMATIVĂ: ROMÂNIA 1989–2018<sup>1</sup>

Adina Mihăilescu

### Introducere

Veniturile disponibile la nivelul gospodăriilor populației condiționează direct și determinant standardul de viață al acestora. Fenomenele sociale cele mai puternic vizate de necesitatea intervenției statului prin politici de venit, în sensul diminuării impactului lor negativ asupra standardului de viață al populației sunt *sărăcia/excluziunea socială* și *inegalitățile accentuate ale veniturilor*. Prezența unui *risc ridicat de sărăcie sau excluziune socială* este cu atât mai problematică, cu cât populația afectată muncește. România înregistrează cea mai ridicată pondere a populației care muncește și cu toate acestea este afectată de sărăcie. Consumul de bunuri și servicii al populației constituie o premisă importantă a dezvoltării economice a unei țări, deoarece influențează pe de o parte producția autohtonă de bunuri și servicii, iar pe altă parte alți indicatori economici.

Obiectivul acestui studiu este analiza evoluției calității vieții populației României, pornind de la gradul de satisfacere a nevoilor umane în ultimii treizeci de ani: 1989–2018. Cu toate că bunăstarea economică a populației României a crescut în urma integrării în UE, distribuția acesteia a dus la creșterea polarizării sociale, și la intrarea în sărăcie a unui număr ridicat de persoane. Cea mai mare parte a veniturilor populației este utilizată pentru acoperirea trebuințelor de bază (Mihăilescu, A., 2015: 88–100).

În prima parte a acestui studiu ne propunem o trecere în revistă a principalelor concepte utilizate pentru a argumenta de ce calitatea vieții în România este departe de ceea ce s-a dorit la începutul anilor nouăzeci. A doua parte prezintă metoda normativă care ne ajută să validăm consumul populației prin acoperirea la nivel minim a bunurilor și serviciilor esențiale necesare individului și familiei sale, acasă și în societate. A treia parte a studiului ne prezintă o dinamică a măsurilor de politică socială, ce fluctuații au cunoscut principalele venituri ale populației în intervalul de timp 1990–2018, și influența lor asupra consumului. Ultima parte a studiului concluzionează: care sunt nevoile populației și în ce măsură au fost ele satisfăcute, sau nu, în intervalul de timp studiat.

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului „Evaluarea nevoilor populației prin metoda normativă: România 1989–2018”, a fost publicată în revista *Sociologie Românească*, vol. 17 (1)/2019, p. 35–53 <https://revistasociologieromaneasca.ro/sr/article/view/sr.17.2/407>

### Referințe din literatura de specialitate

Conceptul de *minim de trai* este în conexiune cu nevoile existențiale ale indivizilor și familiilor acestora. Când acestea nu mai pot fi acoperite, persoanele trebuie susținute material, financiar sau prin servicii de asistență socială. Ele nu se mai pot ajuta singure devenind grupuri vulnerabile ale societății. A mânca, a bea, a se proteja contra frigului etc. constituie nevoi fiziologice, orice organism trebuind să se hrănească în așa fel încât să supraviețuiască. Totuși, cantitatea de calorii indispensabilă pentru a supraviețui depinde de climă, individ, nivelul de activitate.

Una dintre cele mai cunoscute, dar și mai contestate, este diferența dintre nevoile primare, secundare și terțiare (Brémond, J., Geledan, A., 1995: 274–276). Nevoile primare sunt acelea care sunt indispensabile vieții, cum ar fi: hrana, îmbrăcămintea, încălzămintea, locuința etc. Cele secundare sunt necesare, dar nu indispensabile pentru a supraviețui: lectura, recreerea. Nevoile terțiare sunt cele mai nesemnificative, un exemplu: cadourile. F. Perroux analizează „cheltuielile ce privesc orice ființă umană: cele care împiedică oamenii să moară prematur sau să trăiască în condiții biologice inferioare exigențelor organismului uman; cele care permit să asigure oricărei ființe umane o sănătate fizică și mintală minimă recunoscută de știință și cele care oferă omului minimul de alimentație și de servicii. Acestor costuri fundamentale F. Perroux le adaugă pe cele care permit tuturor ființelor umane să trăiască o viață specific umană, adică o viață caracterizată prin minimum de cunoștințe și de clipe de recreere” (Brémond, J., Geledan, A., 1995: 274–276). Oricare ar fi nivelul său de consum, un individ, în societatea modernă, va considera că toate cheltuielile sale corespund unor nevoi: „Dacă consumatorul consumă puțin, el va considera că nevoile lui nu sunt satisfăcute: el va dori să consume mai mult; dacă consumă mult, va afirma că cheltuielile sale (mereu insuficiente) sunt cerute de nevoi derivate în mod direct din situația sa socială sau profesională; ele sunt toate necesare”<sup>2</sup>. Nevoia nu mai este individuală, ci socială, atunci când este recunoscută ca fiind indispensabilă membrilor grupului. Nevoile sociale variază după locul de muncă, modul cum te deplasezi de acasă spre serviciu, cu automobilul sau nu. Automobilul este o nevoie socială obiectivă, ca și hainele la modă.

Legea lui Engel pune în evidență existența unei ierarhii a nevoilor (Didier, M., 1994: 31). Atunci când nivelul de trai este scăzut, sunt satisfăcute cu prioritate nevoile cele mai urgente: hrană, îmbrăcămintă, locuință. Creșterea nivelului de trai se repercutează în primul rând asupra bunurilor ce nu sunt indispensabile, cum ar fi timpul liber, transporturile, concediile. O consecință a acestei legi este aceea că partea din buget destinată unor bunuri relativ inutile crește atunci când venitul sporește, mare parte din aceste bunuri fiind considerate de lux.

În demersul mai larg de evaluare a fenomenului sărăciei din România, în cadrul ICCV a fost abordată distinct problematica stabilirii *minimului de trai* pentru categoriile de gospodării cele mai reprezentative, având în vedere structura

---

<sup>2</sup> [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_00352969\\_1981\\_num\\_22\\_1\\_3393](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_00352969_1981_num_22_1_3393). 1979:261



demografică a societății. Analiza bazelor teoretico-metodologice ale calculării pragurilor de minim (minim de subzistență, minim decent, minim decent adaptat la posibilitățile economice actuale ale țării noastre) a făcut obiectul a numeroase cărți, studii și articole centrate pe această temă, aparținând unor autori ca: Gheorghe Barbu, „*Nivelul minim de trai – concept și instrument operațional în realitatea românească*”, 1992; Cătălin Zamfir, „*Dimensiuni ale sărăciei*”, 1994; Cornelia Mihaela Teșliuc, Lucian Pop, Emil Daniel Teșliuc, „*Sărăcia și sistemul de protecție socială*”, 2001; Adina Mihăilescu, „*Minimul de trai și costurile sociale concepute operaționale în aprecierea calității vieții*”, 2004; Mariana Stanciu, „*Considerații asupra cercetărilor privind sărăcia extremă*”, 2004.

Unele studii publicate de autori din cadrul ICCV au valorificat și o parte din datele cercetării *Diagnoza calității vieții*, coordonator Ioan Mărginean, parte din cercetare conținând date de evaluare a calității vieții populației din România, în intervalul 1990–2003. Unele aspecte teoretico-metodologice privind calculul *minimului de subzistență* sau *minimului decent* au fost dezbătute și în cadrul colectivului de specialiști ai CASPIS, din cadrul Guvernului României, după anul 2000.

Deși acestui subiect i-au fost dedicate eforturi destul de consistente de analiză și sinteză, totuși, până în prezent nu există o concepție larg asimilată de calculare a minimului de trai în literatura de specialitate. În articolul „*Considerații asupra cercetărilor privind sărăcia*”, Mariana Stanciu argumentează critic faptul că studiul realizat de BM și CASPIS (Guvernul României) în anul 2002<sup>3</sup>, nu face o distincție clară între conceptele de sărăcie extremă și sărăcie severă și minimurile corespunzătoare acestora. Termenii de „sărăcie severă” și „sărăcie extremă”, deci, ceea ce am considera minim de subzistență și sub acest minim sunt folosiți în același sens, în acest raport. Ca urmare, ne spune autoarea, deși studiul își propune să îi vizeze pe cei mai săraci dintre săraci, problema este abordată ca „sărăcie în general”, cel mult „sărăcie severă” și nu „sărăcie extremă”. Un alt exemplu îl avem în Raportul Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD)<sup>4</sup>, unde deși se pune problema fixării pragului sărăciei extreme la nivelul de 1 USD/pers./zi la paritatea puterii de cumpărare, pragul de sărăcie corespunzător subzistenței ar include produse care nu sunt accesibile sau nu sunt consumate efectiv de cei aflați în sărăcie. Cu alte cuvinte nu este o reflectare a realității din țara noastră, ci o viziune de calcul, general aplicată pentru toate țările, fără a se ține seama de particularități.

Desigur, trebuie să avem în vedere și opțiunea de viață a individului. În lume au început să se manifeste și curente de tipul alegerii unei vieți cât mai simple, fără a fi afectate nevoile fundamentale, dar această alegere este una voluntară, a individului. Teza lui Maslow (H.A. Maslow 1986) este compatibilă cu sugestia că simplitatea voluntară poate deveni atrăgătoare pentru oameni după ce nevoile lor de bază sunt realmente satisfăcute și garantate. Într-adevăr, a-i cere unei persoane aflate sub pragul sărăciei – sau celui aflat în pragul sărăciei – să fie satisfăcut când

<sup>3</sup> (<https://andreivocila.files.wordpress.com/2010/11/raport-caspis-si-bm-dinamica-saraciei-2003-1995-20021.pdf>)

<sup>4</sup> Rapport Mondial sur le Développement humain. Les Objectifs du Millénaire pour le développement: Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine Publié pour le PNUD par Economica 49, rue Héricart, 2003, p. 42.

consumă mai puțin, înseamnă să ignori profunda legătură dintre ierarhia nevoilor umane și consum. Ea devine o obsesie care nu poate fi depășită decât după ce nevoile de bază ale ființei umane sunt satisfăcute.

Conform datelor furnizate de **INS privind categoriile socioocupationale ale României, cele mai afectate de sărăcie** (A. Mihăilescu, 2015: 88–100), de-a lungul celor treizeci de ani de analiză, au fost următoarele: în decila 1 de venit, familiile de șomeri și cele de agricultori; pentru următoarele decile 2, 3, 4 s-au plasat familiile de șomeri, agricultori și pensionari, care trăiesc dintr-o singură pensie medie de asigurări sociale sau dintr-una sau două pensii minime garantate (pensia minimă socială s-a acordat începând cu anul 2010), dar și familiile de salariați care trăiesc din salariul minim pe economie. În decilele 6 și 7 se regăsesc familiile de pensionari, care trăiesc din două pensii de ASS, dar și salariații plătiți peste nivelul salariului minim pe economie. Ultimele decile de venit adică 8, 9 și 10, respectiv persoanele sau familiile, care constituie pătura bogată a societății românești sunt salariații plătiți la nivelul și peste nivelul salariului mediu pe economie, liberii profesioniști, patronii, persoanele specializate pe piața muncii care lucrează în corporații internaționale, bănci, societăți de asigurări, alți specialiști care lucrează la nivel de vârf, în cadrul unor societăți recunoscute pe plan național sau internațional.

### **Metoda normativă pentru determinarea coșului minim de trai**

Metoda de cercetare normativă este o metodă analitică, care stabilește cuantumi ce nu depind de nivelurile de consum înregistrate la un moment dat, ci exprimă normele validate științific cu privire la consum care privesc dezvoltarea și manifestarea normală a individului în viața de zi cu zi, în familie și în societatea contemporană. Avantajele oferite de utilizarea metodei normative în calculul minimului de trai sunt rigurozitatea și obiectivitatea cuantumurilor stabilite de specialiști: sociologi, economiști, nutriționiști. Metoda oferă transparență în cunoașterea detaliată a elementelor de ordin material, cultural, educațional, sănătate etc. Ea acoperă la nivel minim bunurile și serviciile esențiale necesare individului și familiei sale, acasă și în societate, în perioada concediilor, în timpul deplasării spre serviciu, ca și alte aspecte legate de sănătate.

**Consumul alimentară** are la bază normele de consum stabilite de specialiștii nutriționiști de la Institutul de Igienă și Sănătate Publică din București. Aceste norme de consum pentru o persoană adultă care lucrează în condiții medii de efort fizic și intelectual, se încadrează între 2 700 și 3 200 de calorii pe zi. Pentru a stabili consumul lunar la o familie de doi adulți activi cu doi copii în întreținere sau la o familie de doi adulți inactivi folosim *scala de echivalență* (Mihăilescu, A. 2004). Toate cuantumiile pornesc de la adultul activ, cap de gospodărie și se acordă: 1 pentru capul gospodăriei, bărbat, salariat, 0,9 pentru femeie, salariată, 0,7 pentru primul copil din gospodărie și 0,5 pentru al doilea copil din gospodărie, totalul fiind de 3,1. În cazul familiei de pensionari s-a apreciat consumul primului adult inactiv, bărbat, cap de gospodărie 1, iar pentru a doua persoană vârstnică, inactivă, femeie,

s-a luat în calcul 0,9 din consumul adultului bărbat, cap de gospodărie. Scala de echivalență pentru familia de două persoane inactive este de 1,9.

În definirea minimului de trai s-a optat pentru un consum alimentar necesar de 2 700 calorii pe zi, adică minimul stabilit de nutriționiști. Produsele înregistrate ca fiind necesare au fost: carne și derivate din carne. Cantitatea cea mai mare între porc, vită și pui a fost stabilită la carnea de porc, deoarece intră în obișnuințele de consum ale adulților din țara noastră; urmată de carnea de vită considerată sănătoasă de nutriționiști pentru organism, atât la adult cât și la copii, iar ultima, cantitativ vorbind a fost stabilită carnea de pui, deoarece, pe de o parte, ea este o carne accesibilă ca preț, pe piață, iar pe de altă parte constituie carnea cea mai recomandată de nutriționiști pentru copii și bătrâni, în cazul familiilor studiate, cu copii în întreținere și al celor vârstnici. O altă grupă, de produse lactate și derivate din lapte, s-a stabilit tot în funcție de preferințe și sănătate pentru organism, respectiv telemea de oaie mai mult pentru adulți, urmată de telemea de vacă mai mult pentru copii, iaurt – un derivat absolut necesar copiilor, dar la fel de recomandat și adulților, untul într-o cantitate mai mică, substituit fiind de consumul de margarină, care este din grupa grăsimilor și care intră în obișnuințele de consum ale cumpărătorilor din țara noastră. În continuare, la grupa grăsimi a fost ales uleiul necesar în prepararea zilnică a mâncării, ca și legumele care să întregescă necesarul de componente nutritive, în funcționarea optimă a organismului uman. La grupa de legume au fost alese: ceapa, morcovul, usturoiul și pătrunjelul, deoarece pot fi folosite la toate felurile de mâncare și pot fi găsite în toate anotimpurile. Următoarea opțiune în necesarul alimentar al familiilor, cartoful, consumat în cantități mari la noi în țară și care se regăsește în toate tipurile de culturi și în toate zonele geografice ale țării; de asemenea fasolea, o legumă des întâlnită iarna și vara, în formă uscată sau verde după anotimp; merele, cu o arie de răspândire largă în țară și care se găsesc în toate anotimpurile, fiind în același timp, extrem de hrănitoare pentru organismul uman. Au mai fost adăugate zahărul și dulciurile, iar în cantitate redusă, cafeaua. În ceea ce privește prețurile de achiziție a produselor agroalimentare au fost adoptate prețurile existente în magazine de tip hipermarket și supermarket (Cora, Metro, Carrefour), dar și de pe piețele cele mai frecventate în zonele urbane și unde sunt cele mai mici prețuri de achiziție.

O analiză aparte o constituie evaluarea **autoconsumului** din mediul rural. Dintre produsele care în mediul urban sunt cumpărate, iar în mediul rural sunt consumate în interiorul gospodăriei menționăm: laptele de vacă, telemeaua de oaie și vacă, iaurtul, untul și alte produse ce se prepară din lapte; carnea de porc, vită și pui, untura și ouăle care provin de la animalele și păsările crescute în propriile gospodării; dintre legume, rădăcinoase, s-au avut în vedere morcovii, ceapa, usturoiul, verdeța, cartoful, fasolea verde și uscată, ca fiind obținute pe parcursul întregului an, de respectivele familii țărănești.

La un alt mod de **cheltuieli, îmbrăcăminte, încălțăminte** s-a ținut seamă în primul rând de sexul persoanei pentru care se face calculul și de anotimp. Acesta a fost și motivul detalierii produselor pentru bărbatul – activ social, bărbatul – inactiv pensionar, femeia – activă social, femeia – inactivă pensionară, copilul – școlar băiat,

copilul – școlar fată, pentru fiecare caz în parte, ținându-se seamă de cele necesare la capitolul îmbrăcăminte/încălțăminte, în casă și în afara spațiului de locuit.

**Locuința** este alcătuită din 3 camere pentru salariații, respectiv agricultorii, cu copii și o cameră (garsonieră) pentru familia de vârstă a treia, din urban și din rural. Celelalte cheltuieli legate de locuință, articolele electrice și de uz gospodăresc, articolele sanitare și de igienă, articolele textile pentru uzul casnic, veselă, tacâmuri, articole de menaj, alte produse de uz gospodăresc, apoi cheltuielile legate de serviciile culturale, igiena personală, serviciile de reparare și întreținere a obiectelor de îmbrăcăminte și încălțăminte s-au stabilit în mod corespunzător pentru patru persoane, urban, rural și două persoane în vârstă, urban și rural.

**Transportul** are în vedere: 2 abonamente lunare pe un mijloc de transport în comun, în cazul salariaților din mediul urban, care se deplasează zilnic spre serviciu, pentru copii nefiind nevoie, considerându-se că merg la școlile din apropierea locuinței.

**Rechizitele școlare și alte articole de papetărie** privesc, în special, cerințele școlare ale copiilor, dar și un minim necesar pentru adulți.

**Medicamentele** exprimă numai produsele (medicamentele) strict necesare pentru trusa de prim ajutor și nu un tratament îndelungat, anume de urmat, pornindu-se de la premisa unei îmbătrâniri sănătoase și nu cazurile cu tratamente pe perioade îndelungate de timp.

În calculul minimului de trai decent, pentru toate categoriile de familii analizate – salariați cu doi copii, urban și rural, cuplu de vârstnici din urban și rural – a fost prevăzut un cuantum de 10% din calculul final al coșului de consum pentru un **fond de siguranță și economie**, în vederea acoperirii diverselor cheltuieli necesare în evenimente neprevăzute, ce apar în viața oamenilor (nuntă, botez, boală, spitalizare, deces).

Toate cuantumurile de consum pornesc de la adultul activ. Pentru a stabili consumul lunar la o familie de adulți cu copii luăm în calcul *scala de echivalență* pentru consum, respectiv valoarea 1 pentru capul de gospodărie, bărbat, salariat; 0,9 pentru femeie, salariată; 0,7 pentru primul copil din gospodărie cu vârsta de peste 14 ani și 0,5 pentru al doilea copil din gospodărie cu vârsta până în 14 ani, ceea ce a condus la o valoare totală a scalei de echivalență folosită de ICCV de 3,1 pe adult echivalent.

**Metoda OECD** folosește următorul calcul pentru scala de echivalență în vederea stabilirii consumului lunar pentru o familie de adulți cu copii în întreținere: valoarea 1 pentru capul de gospodărie, bărbat, salariat; 0,5 pentru femeie, salariată; 0,5 pentru primul copil din gospodărie cu vârsta de peste 14 ani și 0,3 pentru al doilea copil din gospodărie cu vârsta până în 14 ani, ceea ce a condus la o valoare totală a scalei de echivalență de 2,3 pe adult echivalent.

Iată cum arată cheltuielile totale de consum (Tabel 6.1), pentru acoperirea *minimului de trai decent*, (Cace, S., Mihăilescu, A., Preotesi, M., 2018) în luna decembrie 2017, prin cele trei metode de calcul: ICCV, OECD și INS:

Tabel 6.1.

Nivelul de trai decent, decembrie 2017 (lei).

Metoda	Normativă ICCV (3,1 scala de echivalență) cu chirie – fără chirie	OECD modificată (2,3 scală de echivalență)	INS Cheltuielile medii lunare ale diferitelor tipuri de gospodării
Tipologii de familii din urban			
Un salariat	1 050 – 759	700	788,7
Un salariat cu un copil de peste 14 ani	1 784 – 1 291	1 050	1 340,8
Un salariat cu doi copii, unul de peste 14 ani celălalt sub 14 ani	2 309 – 1 670	1 260	1 735,2
Un salariat cu trei copii unul de peste 14 ani, doi sub 14 ani	2 834 – 2 050	1 470	2 129,5
Doi salariați	1 713 – 1 443	1 050	1 340,8
Doi salariați cu un copil de peste 14 ani	2 729 – 1 974	1 400	1 735,2
Doi salariați cu doi copii unul de peste 14 ani, celălalt sub 14 ani	3 254 – 2 354	1 610	2 129,5
Doi salariați cu trei copii unul de peste 14 ani, doi sub 14 ani	3 779 – 2 734	1 820	2 523,9
Doi salariați cu un copil de peste 14 ani și un alt adult în gospodărie	3 464 – 2 506	1 750	2 523,9
Doi salariați cu doi copii unul de peste 14 ani, celălalt sub 14 ani și un alt adult în gospodărie	3 989 – 2 886	1 960	2 918,2
Doi salariați cu trei copii unul de peste 14 ani, doi sub 14 ani și un alt adult în gospodărie	4 514 – 3 265	2 170	3 312,6
Tipologii de familii din rural se consideră proprietari			
Un agricultor	611	700	513,7
Un agricultor cu un copil de peste 14 ani	1 038	1 050	873,2
Un agricultor cu doi copii, unul de peste 14 ani celălalt sub 14 ani	1 343	1 260	1 130,1
Un agricultor cu trei copii unul de peste 14 ani, doi sub 14 ani	1 649	1 470	1 386,9
Doi agricultori	1 160	1 050	873,2
Doi agricultori cu un copil de peste 14 ani	1 588	1 400	1 130,1

Tabel 6.1 (continuare)			
Metoda	Normativă ICCV (3,1 scala de echivalență) cu chirie – fără chirie	OECD modificată (2,3 scală de echivalență)	INS Cheltuielile medii lunare ale diferitelor tipuri de gospodării
Tipologii de familii din rural se consideră proprietari			
Doi agricultori cu doi copii unul de peste 14 ani, celălalt sub 14 ani	1 893	1 610	1 386,9
Doi agricultori cu trei copii unul de peste 14 ani, doi sub 14 ani	2 198	1 820	1 643,7
Doi agricultori cu un copil de peste 14 ani și un alt adult în gospodărie	2 015	1 750	1 643,8
Doi agricultori cu doi copii unul de peste 14 ani, celălalt sub 14 ani și un alt adult în gospodărie	2 320	1 960	1 900,6
Doi agricultori cu trei copii unul de peste 14 ani, doi sub 14 ani și un alt adult în gospodărie	3 265	2 170	2 157,4

Sursa: Cace S., Mihăilescu A., Preotesi M., Studiul *Coșul de trai decent calculat prin metoda normativă folosind scalele: OECD și ICCV. Comparare cu coșul INS*, București, 2018 (Cace, S., Mihăilescu, A., Preotesi, M., 2018).

### **Dinamica măsurilor de politică socială în perioada 1990–2018 și influența lor asupra consumului**

Începând cu anul 1991, eliminarea subvențiilor bugetare (octombrie 1990–martie 1991), introducerea taxei pe valoarea adăugată și modificarea cursului de schimb valutar au condus în martie 1991 la o creștere a prețurilor cu aproximativ 80% față de octombrie 1990, la acea parte a bunurilor și serviciilor de consum care nu au fost considerate de strictă necesitate. În aprilie 1991 au avut loc creșteri mari, de peste două ori la prețurile produselor alimentare, care au fost menținute până atunci, la un nivel minim: pâinea, uleiul, carnea, peștele, conservele din fructe, zahărul. Liberalizarea prețurilor din perioada aprilie–iunie la produsele alimentare, medicamente, săpun și detergenți, articole pentru copii, cărți și rechizite școlare a determinat o creștere a nivelului general al prețurilor de consum cu 26,5% în aprilie, și cu 144,5% în iunie 1991, față de octombrie 1990. În luna iulie 1991 prețul la mărfurile nealimentare au crescut cu 21,3 %, iar la servicii cu 28,2%, creșterea datorându-se îndeosebi articolelor de îmbrăcăminte și încălțăminte, articolelor chimice, articolelor de igienă, cosmetică, medicamentelor, materialelor de construcție și produselor culturale. În octombrie 1992 față de aceeași lună a anului 1990 se înregistrează o creștere de aproape 2,5 ori a prețurilor față de salarii. Și alocația

pentru copii cunoaște cea mai scăzută putere de cumpărare între anii 1992–1996. Eliminarea în întregime a subvențiilor, în 1993, a dus la o adevărată explozie a prețurilor – indicele prețurilor crescând de peste 4 ori, cu mult față de indicele salariului real care a înregistrat o creștere doar de 3,3 ori. În octombrie 1994 față de aceeași lună a lui 1993, prețurile au crescut cu 137,9% pe total, cu 166,7% la produsele alimentare de origine vegetală și cu 101,6% la produsele alimentare de origine animală (INSSE – Baze de date Tempo – Online serii de timp).

În luna octombrie 1995 au avut loc creșteri mari de prețuri în principal la unele produse alimentare: legume, fructe, ulei comestibil, făină, ouă, zahăr, tutun, medicamente, la unele servicii: îngrijirea medicală, salubritatea, consumul de apă, transportul, consumul de combustibili, dar și la produse de uz casnic cum ar fi mobilă și frigidere. În următorii ani, 1998 și 1999, situația se deteriorează mult, ca urmare a scumpirii carburanților, energiei electrice, a metrului cub de apă caldă și rece, ceea ce afectează veniturile reale la nivelul întregii societăți românești. Alocația pentru copii cunoaște un al doilea val de scădere reală, după anul 1999, cea mai mare scădere fiind înregistrată în 2000.

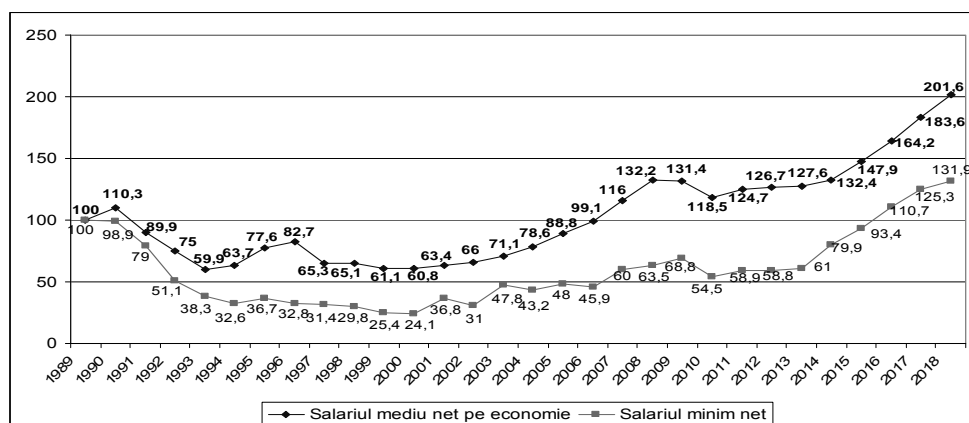
Reducerea cu 25% a valorii venitului salarial mediu net pe economie plasează acest venit la valoarea reală din 2008. Această măsură politică a afectat veniturile unei treimi din categoria bugetarilor: profesori, medici, polițiști, vameși, funcționari de stat etc. și nu numai, deoarece și în mediul privat măsurile anticriză au dus pe de o parte la reducerea personalului angajat și pe de altă parte la menținerea numărului angajaților, dar cu diminuarea salariilor în procent de 10 până la 15%. Reducerea cu 25% a valorii salariului real, ca și creșterea taxei pe valoarea adăugată de la 19 la 24%, în luna iunie 2010, plasează acest venit aproape de puterea lui de cumpărare din anul 2008. Valoarea reală a salariului minim pe economie a avut în tot intervalul de timp studiat 1989–2010, o tendință de scădere, atingând un nivel maxim în anii 1999 și 2000 (scădere cu 74,2% și respectiv 75,6%), scădere reflectată de creșterea prețurilor la carburanți, energie, apă. Cu alte cuvinte, în intervalul de timp 1999–2000 puterea de cumpărare a unui salariu minim era la un sfert din ceea ce se putea cumpăra în anul de bază, 1989. Din anul 1994, și până în anul 2002, exceptând 1999 și 2000, când a cunoscut cea mai mică valoare de cumpărare, se poate aprecia că nivelul de cumpărare a fost cam la o treime din produsele și serviciile ce se puteau cumpăra în anul 1989, an de bază, luat în calcul. Situația se mai îmbunătățește începând cu anul 2005, ca spre sfârșitul intervalului de analiză, puterea de cumpărare a salariului minim să rămână aproape constantă spre valoarea de 60% din ceea ce se putea cumpăra în anul de bază 1989.

Urmărind dinamica salariului mediu net (Grafic 6.1) se poate vedea cum punctul de minim în evoluția indicatorului este atins în anul 1993 (60%), urmați de anii 1999–2003, când se înregistrează valori mult mai mici (între 61% și 66%), după care creșterea este evidentă și continuă.

Dinamica salariului minim net ne indică punctul cel mai scăzut în evoluția indicatorului, anul 2000 (24% din valoarea anului de bază 1990), după care creșterea este continuă. Apare o ușoară scădere a salariului minim în anul declanșării crizei economice și a tăierilor salariale (54,5%), dar cu mult peste ceea

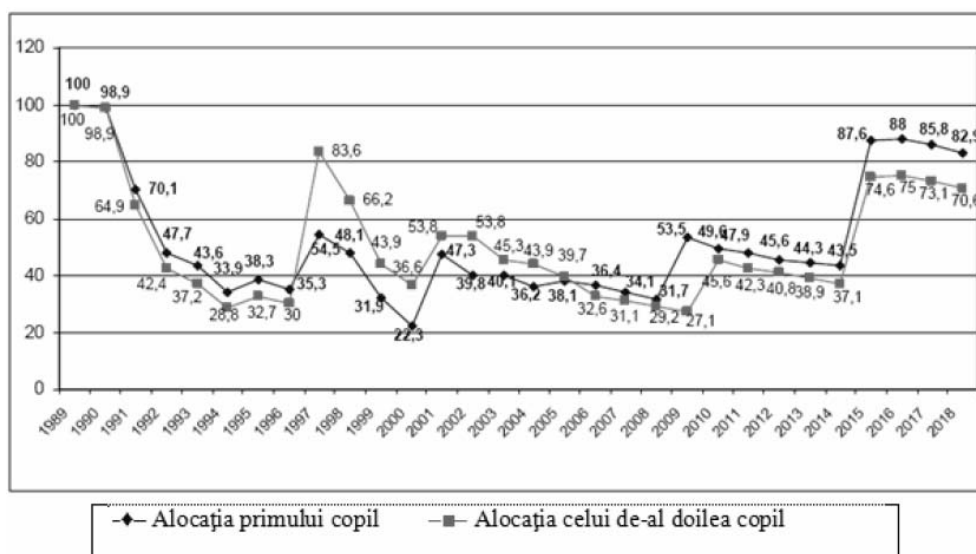
ce a fost în anii anteriori, în care indicele inflației a atins valori extrem de mari, ceea ce a condus la scăderea puterii de cumpărare a indicatorului analizat în raport cu prețurile bunurilor și serviciilor de pe piață.

Grafic 6.1. Dinamica salariului mediu și minim net în perioada octombrie 1989–2018.



Sursa: calcule efectuate de autor.

Grafic 6.2. Dinamica alocațiilor pentru copii în perioada octombrie 1989–2018.



Sursa: calcule efectuate de autor.

Alocația pentru copii (Grafic 6.2) a cunoscut cea mai scăzută putere de cumpărare în intervalul de timp 1992–1996, apoi 1999–2008, cea mai accentuată scădere fiind în 2000 (22,6% la alocația primului și 37,1% la alocația celui de-al doilea copil).

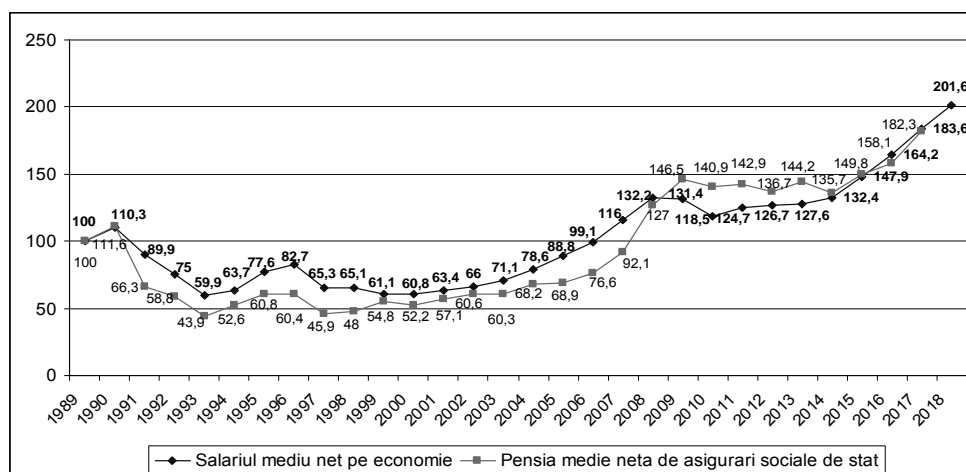


Cele mai importante două măsuri politice cu impact social au vizat aducerea vârstei de pensionare a femeilor la 62 de ani și eliminarea categoriilor de meserii ce beneficiază de pensionare anticipată specială, vârsta medie efectivă de pensionare fiind ridicată de la 55 de ani, cât a fost până de curând în cele mai multe din aceste țări, la 60 de ani. După aceasta, vârsta de pensionare a fost ridicată gradual, până la 65 de ani și mai sus, pe măsură ce crește longevitatea.

Incapacitatea unei pensii medii de ASS de a acoperi necesarul minim de consum estimat pentru un pensionar au fost anii 1993 (43,9%) și 1997 (45,9%). Începând cu anul 2009 apare o tendință de creștere cu aproape 40% peste anul de referință, creșterea continuând în aprilie și iunie 2010.

Aceste creșteri, începând cu 2009, se datorează recalculării punctului de pensie și creșterii acestuia, totuși inflația spre luna august 2010 a făcut să mai scadă puțin valoarea reală a pensiei. În întreg intervalul, puterea de cumpărare a pensiei medii de ASS a reprezentat puțin peste jumătate din cât i-a trebuit unui pensionar pentru a-și procura mărfurile și serviciile necesare anului de bază, 1989 (Grafic 6.3).

Grafic 6.3. Dinamica salariului mediu net și a pensiei medii nete în perioada octombrie 1989–2018.

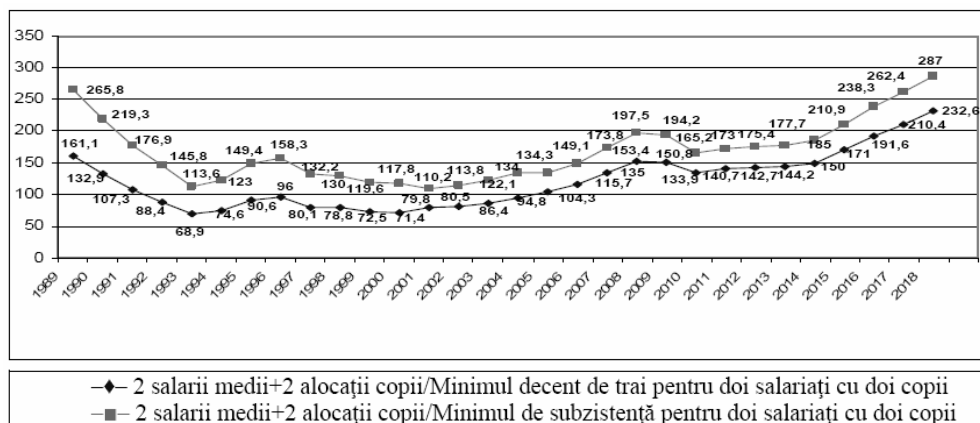


Sursa de date: calcule efectuate de autor.

Analiza **minimului de trai decent** al populației din România prin metoda normativă, în perioada 1990–2018, legat de obișnuitele de consum (alimente, îmbrăcăminte, încălțăminte, locuință, servicii) și cel legat de supraviețuirea unei persoane, care este definit ca **minim de subzistență**. Cele două minimuri de trai decent și de subzistență se vor prezenta pentru următoarele tipuri de familii, din urban și rural: familia de doi adulți cu doi copii în întreținere și familia de doi pensionari.

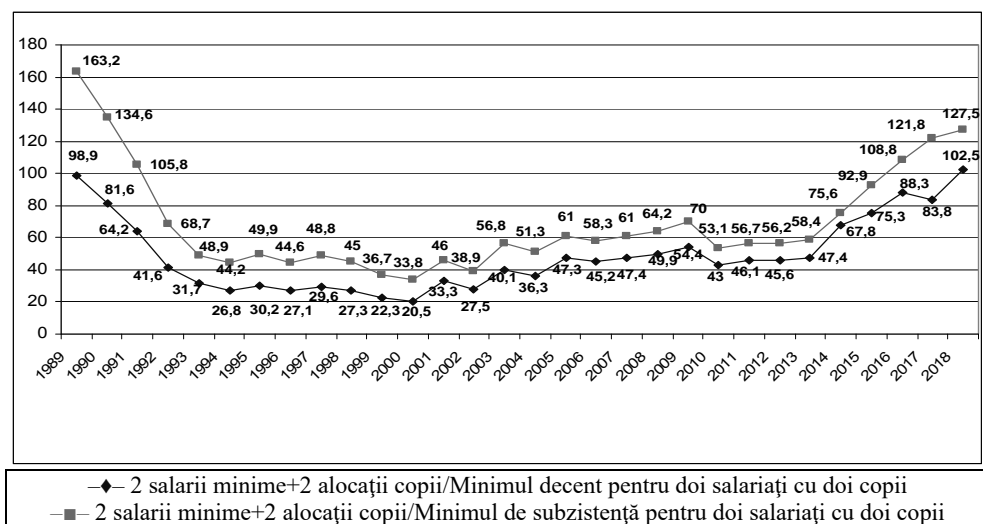
O familie constituită din părinți cu doi copii dependenți, din mediul urban, având ca venit două salarii medii și două alocații de copil, s-a poziționat bine în prima perioadă de studiu 1989–1992 (Grafic 6.4), după care poziția începe să scadă în raport cu minimul decent de trai din 1992 și până în 2005. După anul 2005 și până în prezent această familie va acoperi minimul de trai decent, ajungând să se poziționeze la de două ori acest minim și chiar peste în anul 2018.

Grafic 6.4. Dinamica raportului dintre două salarii medii nete și două alocații de copii la minimul decent de trai și cel de subzistență pentru familia de doi adulți cu doi copii în întreținere.



Sursa: calcule efectuate de autor.

Grafic 6.5. Dinamica raportului dintre două salarii minime nete și două alocații de copii la minimul decent de trai și cel de subzistență pentru familia de doi adulți cu doi copii în întreținere.

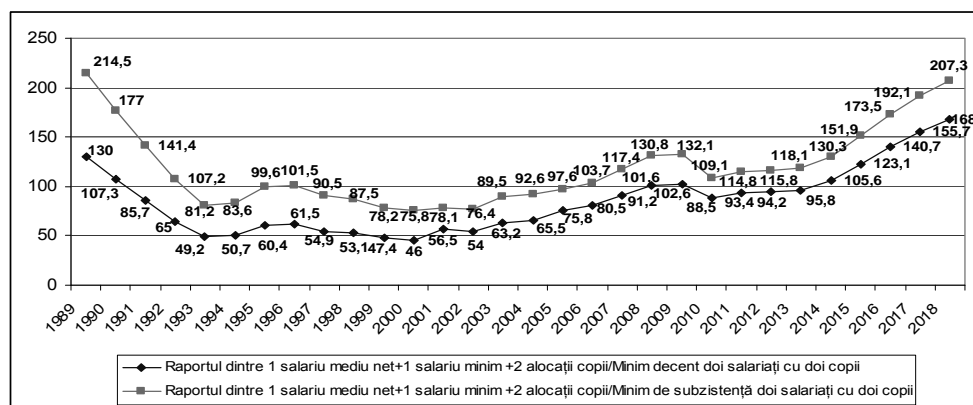


Sursa: calcule efectuate de autor.

Familia de doi adulți cu doi copii aflați în întreținere din mediul urban, cu un venit constând din două salarii minime și două indemnizații pentru copii (Grafic 6.5), în perioada 1992–2014 s-a aflat într-o situație economică extrem de dificilă, chiar și când discutăm de minimul de subzistență. De la 41,6% în 1992, când se acoperea minimul decent, la 20,5% în 2000, și din nou la 47,4% în 2013.

În ultimii ani, 2014–2018, venitul descris mai sus începe să crească, ca putere de cumpărare, atingând în 2018 pragul minim decent și peste 27% pe cel de subzistență.

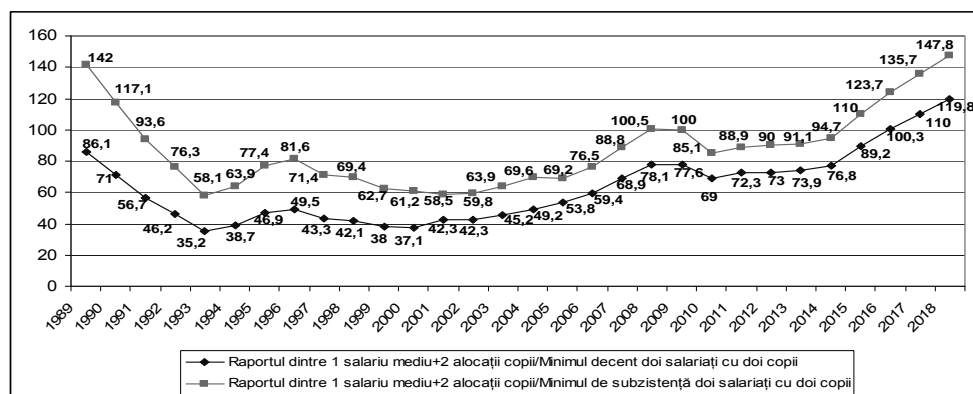
Grafic 6.6. Dinamica raportului dintre un salariu mediu net, un salariu minim net și două alocații de copii la minimul decent de trai și cel de subzistență pentru familia de doi adulți cu doi copii în întreținere.



Sursa: calcule efectuate de autor.

Atunci când familia de doi adulți activi cu doi copii în întreținere dispune de un salariu mediu net, un salariu minim și două alocații de copii își acoperă cam jumătate din minimul decent de trai decent (Grafic 6.6), în perioada de timp 1993–2002, deci cam zece ani. Până în 2008 se acoperă integral acest prag, după care începe să scadă puterea de cumpărare a acestui venit, revenind din 2015 la situația de a acoperi minimul decent și chiar până la 168% în 2018.

Grafic 6.7. Dinamica raportului dintre un salariu mediu net și două alocații de copii la minimul decent de trai și cel de subzistență pentru familia de doi adulți cu doi copii în întreținere.



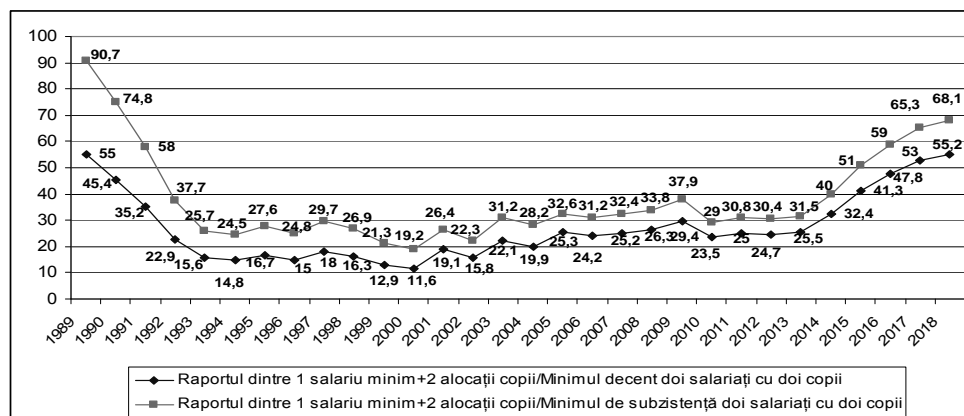
Sursa: calcule efectuate de autor.

Atunci când familia de doi adulți activi cu doi copii în întreținere dispune doar de un salariu mediu net și două alocații de copii, situația devine dramatică.

Această familie trăiește la circa o treime din pragul decent al anului de referință în anii 1993, 2000 și cam la jumătate din minimul decent de trai decent (Grafic 6.7), în perioada de timp 2001–2005. Până în 2015 se acoperă circa 75% din acest prag,

după care începe să crească puterea de cumpărare a acestui venit, revenind din 2016 la situația de a acoperi minimul decent și chiar până la 120% în 2018.

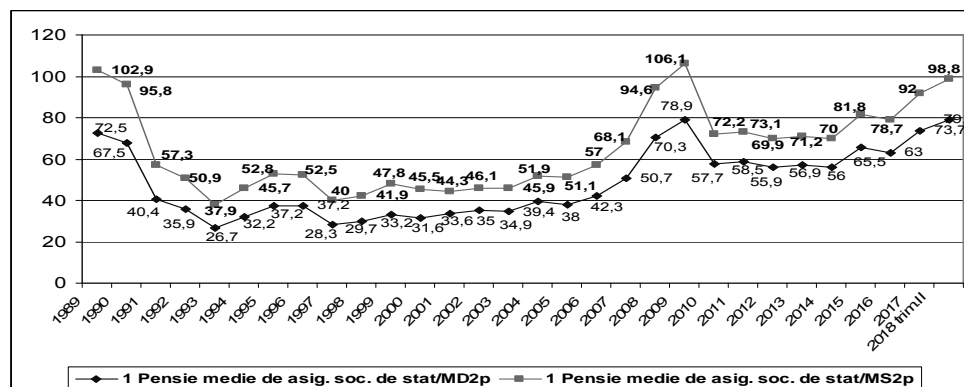
Grafic 6.8. Dinamica raportului dintre un salariu minim net și două alocații de copii la minimul decent de trai și cel de subzistență pentru familia de doi adulți cu doi copii în întreținere.



Sursa: calcule efectuate de autor.

Când familia de doi adulți activi cu doi copii în întreținere dispune de un salariu minim și două alocații de copii, se acoperă cam o cincime sau o pătrime din minimul decent de trai decent (Grafic 6.8), în perioada de timp 1992–2013. Până în 2018 se acoperă 55% din pragul decent și 68% din cel de subzistență.

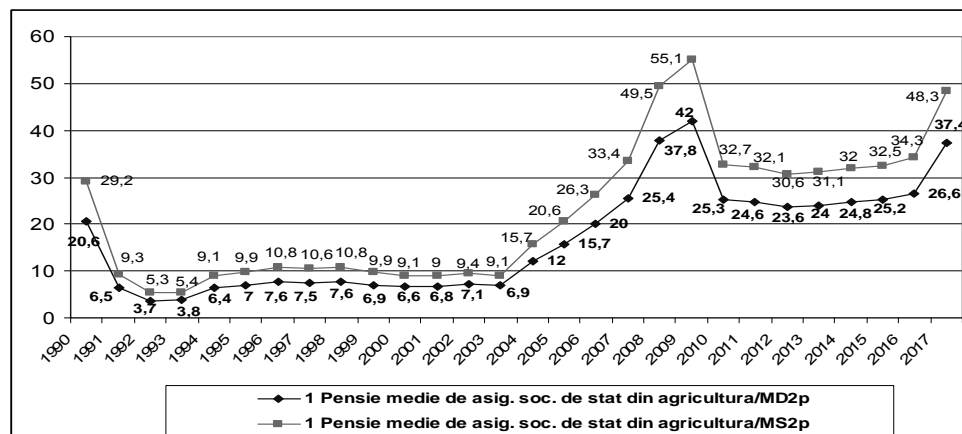
Grafic 6.9. Dinamica raportului dintre o pensie medie netă de ASS raportată la minimul decent și minimul de subzistență calculate pentru familia de doi pensionari din mediul urban, în luna octombrie 1989–2018 (1989=100%).



Sursa: calcule efectuate de autor.

Familia de doi pensionari cu o singură pensie de ASS din mediul urban se află în dificultate de a trăi chiar din 1991 (40%) și până în 2014 își acoperea circa 60% din minimul decent de trai decent (Grafic 6.9). Sfârșitul intervalului găsește această familie pe o poziție de 75% acoperire a minimului decent și 100% a celui de subzistență.

Grafic 6.10. Dinamica pensiei medii nete reale din agricultură raportată la minimul decent și minimul de subzistență pentru familia de doi pensionari din mediul rural în luna octombrie 1989–2017 (1989=100%).



Sursa: calcule efectuate de autor.

Familia de doi pensionari cu o singură pensie de ASS din mediul rural se află în dificultate de a trăi chiar din 1990 (20%) și până în 2006 își acoperea o cincime din minimul decent de trai decent (Grafic 6.10). Sfârșitul intervalului găsește această familie pe o poziție de 37% acoperire a minimului decent și aproape de 50% a celui de subzistență.

## Concluzii

După cum s-a văzut în materialul prezentat, au existat mai multe concepții de definire a minimului de trai din România, începând cu anul 1992 și continuând până astăzi, având totuși ca element comun metoda de calcul, respectiv metoda normativă. S-a considerat că această metodă este potrivită României, ca și schimbărilor petrecute în țară, în acești treizeci de ani. Calculul minimului de trai s-a modificat în funcție de fluctuațiile cererii și ofertei de bunuri și servicii de pe piață, de prețurile pieței, de producție, de transport, de cursurile valutare, de pregătirea introducerii monedei unice europene, de contextul larg al integrării României în UE.

Metoda normativă folosită pentru a calcula pragul minim de trai decent și de subzistență ne arată că în consumul alimentar produsele necesare existenței sunt alese și calculate de experții nutriționiști, astfel ca indivizii și familiile lor să consume ce este sănătos, în timp ce consumul mediu lunar calculat de INS reflectă ceea ce oamenii cheltuiesc, uneori fără a respecta normele de nutriție și de igienă necesare.

**Pe parcursul perioadei de timp 1989–2018, veniturile diferitelor familii cu copii nu au putut ține pasul cu creșterile de prețuri la produsele și serviciile de pe piață.** Urmărind evoluția salariului mediu net, se poate vedea cum punctele de minim în evoluția indicatorului sunt atinse în anii 1993, 1999–2003, iar în dinamica salariului minim net punctul cel mai scăzut în evoluția indicatorului a fost anul 2000, ceea ce a condus la scăderea puterii de cumpărare a veniturilor analizate în raport cu prețurile bunurilor și serviciilor de pe piață.

Acest lucru a determinat în timp o deteriorare a calității vieții familiilor cu copii din România. Veniturile sau cheltuielile populației oferă acea situație clară și concretă asupra calității vieții populației și ajută astfel la luarea de măsuri, prin politici socioeconomice orientate spre folosul membrilor societăților respective. Veniturile și cheltuielile gospodăriilor sunt extrem de sensibile la evoluțiile nefavorabile din economie, precum și la disfuncționalitățile pieței naționale și mondiale.

**Concluziile privind standardul minim de viață al familiilor cu copii din România, în perioada 1989–2018, sunt prezentate în continuare:**

**1. Familia constituită din doi părinți cu doi copii din mediul urban** având ca venit:

- **două salarii medii și două alocații de copii** în raport cu minimul decent de trai începe să scadă din 1992 și până în 2005. După anul 2005 și până în prezent, această familie acoperă minimul de trai decent și chiar îl depășește spre sfârșitul perioadei de analiză;

- **două salarii minime și două alocații de copii**, de-a lungul perioadei 1989–2013, s-a aflat într-o situație economică extrem de grea, minimul decent a fost în dificultate de a fi acoperit cu acest venit, ajungând la o cincime (20%) în 2000. În ultimii ani 2014–2018, venitul descris mai sus începe să crească ca putere de cumpărare, atingând în 2018 pragul minim decent depășind cu 27% pe cel de subzistență;

- **un salariu mediu net, un salariu minim și două alocații de copii** își acoperă cam jumătate din minimul decent de trai decent, în perioada 1993–2002. După anul 2008, începe să scadă puterea de cumpărare a acestui venit, revenind din 2015 la situația de a acoperi minimul decent și chiar a-l depăși cu 68% în 2018;

- **un salariu mediu net și două alocații de copii** prezintă următoarea situație: în anii 1993 și 2000 această familie a trăit la circa o treime din minimul decent, iar în 2001–2005 cam la jumătate din minimul decent. După 2015 începe să crească puterea de cumpărare a acestui venit, revenind din 2016 la situația de a acoperi minimul decent și chiar să-l depășească cu 20% în 2018;

- **un salariu minim și două alocații de copii** acoperă cam o pătrime din minimul decent de trai în perioada de timp 1992–2013. Până în 2018 se acoperă 55% din pragul decent și 68% din cel de subzistență.

**2. Familia de doi pensionari din urban** care se întreține dintr-o pensie de ASS, se află într-o situație extrem de critică acoperind între 40 și 60% din minimul decent în intervalul de timp 1991–2014. Situația se îmbunătățește începând cu anul 2016.

**3. Familia de doi pensionari din mediul rural** care trăiește dintr-o singură pensie de ASS din agricultură se află în dificultate chiar din 1990 (20%), continuând să trăiască greu până în 2006. La sfârșitul intervalului de timp analizat, familia menționată acoperea 37% din minimul decent și aproape 50% din cel de subzistență.

## Bibliografie

Mihăilescu, A., *Politica veniturilor în România*, în Revista de Sociologie Românească, vol. XIII, nr. 2/2015, ISSN 1220–5389, pp.88–100.

Brémond, J., Geledan, A. (1995). *Dicționar economic și social*, București: Edit. Expert, pp. 274–276.  
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_0035-2969\\_1981\\_num\\_22\\_1\\_3393](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1981_num_22_1_3393).

- Baudelot, E. T. (1979). *Cine pentru cine muncește?*. Francois Maspero, p. 261.
- Didier, Michel (1994). *Economia: Regulile Jocului*, București: Edit. Humanitas, p. 31.
- Barbu, Gheorghe (1992). *Nivelul minim de trai – concept și instrument operațional în realitatea românească*, Revista Calitatea Vieții 3–4, București: Edit. Academiei Române.
- Zamfir, C. (coord.) (1995). *Dimensiuni ale sărăciei 1994*, București: Edit. Expert.
- Teșliuc, M. C., Pop, L. T., Daniel, E. (2001). *Sărăcia și sistemul de protecție socială*, Iași: Edit. Polirom.
- Mihăilescu, A. (2004). *Minimul de trai și costurile sociale concepute operaționale în aprecierea calității vieții*, Iași: Edit. A' 92.
- Stanciu, M., (2004). *Considerații asupra cercetărilor privind sărăcia extremă*, Revista Calitatea Vieții 3–4, București: Edit. Academiei Române.
- <https://andreivocila.files.wordpress.com/2010/11/raport-caspis-si-bm-dinamica-saraciei-2003-1995-20021.pdf>, accesat 23.05.2019.
- Rapport Mondial sur le développement humain. Les Objectifs du Millénaire pour le développement: Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine Publié pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) par ECONOMICA 49, rue Héricart, 75015 Paris, 2003, p. 42.
- Maslow, H. A. (1986). *Toward a Psychology of Being*, Princeton: „Von Nostrand”.
- Cace, S., Mihăilescu, A., Preotesi, M. (2018). *Studiul Coșul de trai decent calculat prin metoda normativă folosind scalele: OECD și ICCV. Comparare cu coșul INS*, București.
- [14] INSSE - Baze de date Tempo - Online serii de timp.





## **7. PLANIFICAREA ȘI EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE ÎN DOMENIUL ASISTENȚEI SOCIALE<sup>1</sup>**

*Daniel Arpinte*

### **Introducere**

Studiul are ca obiectiv analiza modului în care sunt planificate și evaluate politicile publice din domeniul asistenței sociale din România. Prima parte a studiului prezintă modul în care politicile de asistență socială au fost abordate în cadrul strategiilor din domeniul social, în încercarea de a identifica principalele priorități, dar și modul în care măsurile strategice au fost implementate în cinci domenii cheie: extinderea și dezvoltarea sistemului public de servicii de asistență socială, profesionalizarea serviciilor publice de asistență socială, corelarea direcțiilor de acțiune din domeniul asistenței sociale, finanțarea sistemului public de asistență socială și monitorizarea și evaluarea sistemului de asistență socială. Analiza este realizată în contextul mai larg al planificării și evaluării politicilor publice, relativ nou adoptate de administrația publică din România. Studiul evidențiază starea sistemului de asistență socială din perspectiva fiecărui domeniu cheie și încearcă să identifice principalele rezultate ale implementării strategiilor. Datele existente arată că, în pofida faptului că, începând cu 2002, strategiile din domeniul incluziunii sociale au inclus măsuri specifice pentru asistența socială, rezultatele obținute sunt modeste, în special la nivelul serviciilor comunitare de asistență socială, cu consecințe negative pentru capacitatea întregului sistem public de suport pentru grupurile în nevoie. Serviciile publice locale de asistență socială au un grad modest de profesionalizare, fiind slab integrate cu serviciile de la nivel județean, dezechilibru generator de intervenții costisitoare, orientate către diminuarea problemelor și mai puțin pe prevenția acestora. Asistența socială rămâne marginalizată, progresele înregistrate fiind mai degrabă rezultatul unor investiții conjuncturale sau cu caracter punctual, fără o viziune clară cu privire la rolul sistemului public de asistență socială.

### **Planificarea și evaluarea politicilor publice în România**

Planificarea și evaluarea în domeniul politicilor publice au fost relativ recent adoptate de administrația publică din România, fiind legiferate în perioada pregătirii integrării europene. De altfel, HG 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului a fost publicată în „Planificarea și evaluarea politicilor publice în domeniul asistenței sociale”, *Sociologie Românească*, vol. 17 (2)/2019, p. 37–59.

îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, este un rezultat al unui proiect PHARE. O serie de instituții au fost create în acea perioadă – Consiliul Superior pentru Reforma Administrației Publice, Coordonarea Politicilor Publice și Ajustare Structurală (HG 1623/2003), consiliile interministeriale permanente (HG 750/2005), Componenta de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central (HG 1807/2006) – dar și procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central (HG 775 din 2005) și un plan general pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale (HG 870 din 2006). Actele normative care au definit domeniul politicilor publice (HG 775 din 2005) se referă la principalele aranjamente instituționale implicate în planificarea și implementarea politicilor publice și oferă, de asemenea, instrumentele necesare pentru elaborarea politicilor publice. Un rol important în domeniul politicilor sociale îl are Secretariatul General al Guvernului, în cadrul căruia funcționează Unitatea de Politici Publice.

O contribuție semnificativă a avut și ICCV, AR prin inițierea unei noi direcții de cercetare „Dezvoltarea și schimbarea socială proiectată”, cu o serie de publicații care a implicat un număr semnificativ de cercetători ai institutului (Zamfir, Cătălin și Laura Stoica, coord. „*O nouă provocare: Dezvoltarea socială*”. Iași: Edit. Polirom, 2006; Precupețu, Iuliana, „*Strategii de dezvoltare comunitară*”. Iași: Edit. Lumen, 2007; Zamfir, Cătălin și Simona Stănescu, coord. „*Enciclopedia dezvoltării sociale*”. Iași: Edit. Polirom, 2007; Zamfir, Cătălin, Laura Stoica și Manuela Stănculescu, coord. „*Proiectarea dezvoltării sociale. Ghid metodologic*”. București, Institutul Social Român, 2008; Zamfir, Cătălin și Laura Stoica, coord. „*Inovația socială, factor al dezvoltării social-economice*”, număr tematic dedicat, Calitatea vieții, 1–2/2009). Inițiativa a fost argumentată de schimbarea paradigmei dezvoltării prin crize cu cea a construcției conștiente și planificate (Zamfir, C., Stoica și Stănculescu, 2008).

Legislația-cadru pentru planificarea și evaluarea politicilor publice a reglementat și planificarea de strategii sectoriale, în domeniul social fiind elaborate documente strategice pentru egalitatea de șanse, strategia antidrog, strategia în domeniul prevenirii și combaterii fenomenului violenței în familie, strategia națională de dezvoltare a sistemului de asistență socială pentru persoanele vârstnice, strategia națională în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului, care s-au adăugat strategiilor deja existente (ex. strategia antisărăcie și incluziune socială), strategii cărora le-a fost asigurată continuitatea, cu o serie de modificări ale domeniilor de acțiune, în funcție de schimbările instituționale. Practic, începând cu 2002, România a avut în mod neîntrerupt strategii pentru domeniul incluziunii sociale, cu o componentă considerabilă pentru măsurile antisărăcie, acestea fiind principalul instrument care ar fi trebuit să asigure coerența măsurilor de politici publice din domeniul social și eficiența acestora. Acestora li se adaugă o serie de strategii sectoriale, așa cum sunt cele în vigoare pentru perioada curentă, 2014–2020 (în cazul strategiei antisărăcie și incluziune socială, perioada de implementare a fost 2015–2020, iar pentru cea de egalitate între femei și bărbați, perioada a fost 2014–2017):

- Strategia Națională privind Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei;
- Strategia Națională pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Copilului;
- Strategia Guvernului României de Incluziune a Cetățenilor Români Aparținând Minorității Rome;
- Strategia de Incluziune Socială a Persoanelor cu Dizabilități;
- Strategia Națională în Domeniul Egalității de Șanse între Femei și Bărbați;
- Strategia Națională în Domeniul Politicilor de Tineret.

Inflației de planuri strategice i se opun un interes și capacități limitate de implementare și de urmărire a modului în care măsurile planificate se regăsesc în politicile publice. De altfel, implementarea unor programe recente din domeniul politicilor este realizată independent de planurile strategice în vigoare, abordarea instituțiilor care au responsabilități în domeniul incluziunii sociale fiind puternic contextuală și dependentă de decizii punctuale, de multe ori arbitrare, nefundamentate ale decidenților.

Un caz recent este cel al modificării, în 2018, a Legii VMG-ului, act normativ care, de la adoptare, a fost modificat de 28 de ori. În 2018 au fost propuse o serie de schimbări, care, teoretic, acopereau mai puțin de un an, până la intrarea în vigoare a VMI – în 2019 a fost din nou luată decizia amânării implementării VMI – și care au fost motivate de o serie de supoziții neverificate. În nota de fundamentare a modificării legislative era menționat impactul „nefast” pe care îl are ajutorul social asupra pieței muncii prin „crearea unei mentalități de asistat”; „aproape șapte milioane de persoane care beneficiază de asistență socială, «preferând să trăiască din ajutoare sociale de stat decât să se angajeze»” sau „800 de beneficiari au renunțat la masa de la cantina de ajutor social după ce le-a fost solicitată efectuarea de activități în folosul comunității”. Elementele constatate de inițiatorii modificării legislative nu au avut o bază reală, datele referitoare la VMG indicând o asociere clară între gradul de dezvoltare a economiei locale (și a tipurilor de activități economice) și numărul de beneficiari de ajutor social. Practic, județele cu nivel de dezvoltare economică mai ridicat și cu o economie mai diversificată oferă mai multe oportunități de ocupare persoanelor sau familiilor vulnerabile social. O analiză a VMG, realizată în 2018, arată că ponderea beneficiarilor de ajutor social (aprox. 3,4% din populație) este sub ponderea (5,7%) estimată de BM (World Bank, 2018) ca fiind în sărăcie extremă, fiind utilizat un prag de 1,9 USD/zi pentru o persoană, la paritatea puterii de cumpărare 2011. Cea mai mare parte a beneficiarilor este concentrată în județe cu nivel redus de dezvoltare economică, mediul rural având peste 80% din totalul beneficiarilor de ajutor social. Lipsa oportunităților de ocupare pe piața muncii este dublată și de lipsa accesului la servicii de asistență socială. Una dintre problemele fundamentale ale sistemului de asistență socială este lipsa acută de personal de la nivelul serviciilor locale de asistență socială, în special în mediul rural și în orașele mici slab dezvoltate economic, zone cu pondere mare a beneficiarilor de ajutor social. România are, de asemenea, o alocare financiară modestă pentru protecția socială în comparație cu celelalte state europene, sumele alocate pentru excluziunea socială fiind relativ mici în raport cu alte state europene, dar mai ales în raport cu ponderea persoanelor aflate în sărăcie extremă.

Economia socială este un alt exemplu al planificării deficitare în România. Fără să fi existat analize care să confirme că economia socială poate fi un instrument fezabil pentru incluziunea socială a grupurilor vulnerabile, în perioada 2007–2013 a fost prevăzută suma de 150 milioane euro, dintr-un total de 600 milioane alocate incluziunii sociale, pentru dezvoltarea sectorului economiei sociale. Rezultatele obținute la finalul programării financiare au fost mai degrabă modeste. Deși nu există o evaluare a utilizării fondurilor europene pentru domeniul economiei sociale (strategia de incluziune socială recomandă o astfel de evaluare), indicatorii privind structurile de economie socială arată, în general, că investițiile nu au produs rezultatele așteptate. ONG-urile care realizează activități economice sunt mai degrabă excepții (Petrescu și Lambru, 2019), fondurile fiind utilizate pentru finanțarea unor proiecte pe termen scurt, fără o contribuție majoră la incluziunea socială a celor vulnerabili. Și în cazul atelierelor protejate, structuri care oferă oportunități de ocupare pentru persoanele cu handicap, în pofida alocării de fonduri europene pentru activități de economie socială, evoluția este descurajantă: din cele câteva sute de ateliere protejate care funcționau la începutul perioadei curente de programare financiară, în 2019 mai erau active doar 27. În pofida rezultatelor nesatisfăcătoare și în programarea financiară curentă economia socială rămâne un instrument principal pentru incluziunea socială, în 2018 fiind lansată o linie de finanțare de 70 de milioane de euro pentru proiecte de economie socială, proiecte admise pentru finanțare urmând a fi implementate începând cu 2019.

Studiul actual are ca obiectiv analiza măsurilor strategice pentru domeniul asistenței sociale, incluse în strategiile din domeniul social, pentru a identifica prioritățile sistemului public de asistență socială și modul în care sunt efectiv implementate măsurile propuse.

### **Planificarea strategică în domeniul asistenței sociale**

Sistemul public de asistență socială actual, marcat în ultimii ani de intervenții sectoriale conjuncturale, slab planificate strategic, fără o viziune explicită asupra rolului asistenței sociale și a modului în care aceasta se integrează cu celelalte servicii sociale, are o serie de limite evidente în asigurarea funcțiilor sale. Evaluări recente (Pop, 2014; Zamfir, E. Stănescu, S. și Arpinte, D., 2015) arată că sistemul de servicii pentru familie este slab eficient și are o serie de disfuncții care limitează capacitatea acestuia de a susține incluziunea socială a familiilor, a tinerilor și a copiilor vulnerabili social, deși România se plasează pe ultimul loc în UE în privința eficienței măsurilor destinate protecției acestora (Zamfir, E., 2017).

Secțiunea propune o analiză a modului concret în care se realizează planificarea strategică în domeniul asistenței sociale, fiind urmărite câteva domenii de importanță structurală pentru domeniul asistenței sociale din perspectiva modului în care se regăsesc în cele șase strategii din domeniul social și a modului în care au fost efectiv implementate. Scopul analizei este nu atât de a măsura performanțele obținute, ci de a evidenția capacitatea instituțiilor publice responsabile de implementa și evalua rezultatele măsurilor strategice în cinci domenii cheie:

- extinderea și dezvoltarea sistemului public de servicii de asistență socială;
- profesionalizarea serviciilor publice de asistență socială;
- corelarea direcțiilor de acțiune din domeniul asistenței sociale;
- finanțarea sistemului public de asistență socială;
- monitorizarea și evaluarea sistemului de asistență socială.

Domeniile selectate sunt esențiale pentru un sistem public de asistență socială funcțional, independent de prioritățile stabilite la un anumit moment sau context. De altfel, domeniile selectate se regăsesc în toate strategiile de incluziune socială, începând cu Planul național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale (PNAinc) în care se stabilea ca obiectiv „Asigurarea accesului la servicii sociale a persoanelor aflate în nevoie sau expuse riscului de excluziune socială”, cu o serie de subobiective (dezvoltarea rețelei de servicii sociale la nivel comunitar, dezvoltarea de servicii specializate, reducerea discrepanțelor între rural și urban, dezvoltarea instrumentelor necesare pentru planificarea, implementarea și evaluarea serviciilor sociale) cu o serie de măsuri specifice: extinderea formelor de intervenție, instituirea unei abordări multidisciplinare, asigurarea de resurse umane și materiale necesare. În mare măsură aceste obiective se regăsesc și în strategiile ulterioare care au vizat incluziunea socială, dar și într-o serie de strategii sectoriale, așa cum este cea pentru protecția copilului pentru perioada 2014–2020, fapt care confirmă deopotrivă importanța domeniilor, dar și lipsa unor progrese notabile, obiectivele rămânând aproape neschimbate de la o strategie la alta, în pofida perioadei mari de timp de la momentul adoptării primei strategii care a acordat explicit atenție dezvoltării sistemului public de asistență socială (PNAinc), de modificările contextului social sau de dinamica resurselor disponibile, fie că este vorba despre capacitatea instituțiilor din domeniul asistenței sau a resurselor umane specializate care pot fi atrase în sistemul public. Costul redus pe care-l presupune implementarea celor cinci tipuri de măsuri selectate este un alt criteriu al selecției, tocmai pentru a evidenția mai clar cauzele slabei utilizări a planificării strategice, independent de componenta financiară. Măsura care ar presupune costul cel mai important este cea a profesionalizării pentru care există o estimare a UNICEF, care arată că pachetul minim de servicii (un asistent social, un mediator sanitar și un mediator școlar) în fiecare localitate, ar însemna un efort bugetar de 0.067% din PIB. Suma este, practic, echivalentul alocării inițiale pentru proiectul finanțat de Banca de Reconstrucție și Dezvoltare Socială (BRDS), Modernizarea Sistemului de Asistență Socială, pe întreaga sa perioadă de implementare (710 milioane dolari prevăzute pentru mai 2011–decembrie 2017).

### **Extinderea și dezvoltarea sistemului public de servicii**

Înainte de a analiza direcțiile de acțiune specifice acestui obiectiv, voi prezenta sintetic modul de organizare a sistemului de asistență socială, structura specifică a acestuia și raporturile dintre instituții, constituind cauze importante ale subdezvoltării

serviciilor publice locale de asistență socială și ale disfuncțiilor sistemului public, în special în relația între Serviciile Publice de Asistență Socială (SPAS-uri) și Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC-uri), dar și la nivelul coordonării între instituțiile furnizoare de servicii sociale de la nivel local și județean sau cele care asigură coordonarea acestora la nivel central.

Modul de organizare instituțională a serviciilor de asistență socială este reglementat de Legea 292 din 2011 (Legea asistenței sociale) și actele normative conexe specifice care fac referire la activitatea principalelor instituții publice implicate în furnizarea de servicii de asistență socială sau asigurarea coordonării sistemului de servicii.

**La nivel central,** MMJS asigură coordonarea sistemului de asistență socială, având în subordine Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului (ANPDC) și Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție (ANPDCA), Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați, ANP, Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială și Inspecția Muncii. Există, desigur, și o serie de alte instituții centrale aflate în subordinea Guvernului României (ex. Agenția Națională pentru Romi (ANR), coordonată de ministrul pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului) sau în subordinea altor ministere (ex. Direcția Națională de Probațiune sau Administrația Națională a Penitenciarelor din cadrul Ministerului de Justiție) care au o serie de responsabilități în domeniul asistenței sociale sau care implementează proiecte sau programe sociale, însă analiza de față are în vedere doar instituțiile cu rol determinant pentru sistemul național de servicii de asistență socială.

**La nivel județean,** DGASPC-urile sunt principalii furnizori publici de servicii de asistență socială (la nivel de sector, în cazul municipiului București). Deși inițial au avut atribuții exclusive în domeniul protecției copilului, treptat, DGASPC-urile au preluat activitatea de asistență socială și pentru alte categorii de grupuri în special vulnerabile (vârstnici, familie) prin absorbția sau reorganizarea altor instituții județene. Acest fapt se reflectă și în structura de personal a direcțiilor, acestea fiind, în unele județe, în special în cele mai puțin dezvoltate economic, principalii angajatori din județ, fiind evident un fenomen de concentrare a activității de asistență socială la nivel județean, aspect explicabil în bună măsură de responsabilitățile asumate și de structura serviciilor dezvoltate, în special pentru domeniul protecției speciale a copilului. Ca urmare, structura de personal a DGASPC-urilor s-a dezvoltat în mod natural în raport cu volumul de intervenție necesar conform responsabilităților stabilite de lege și nu este direct influențată de nivelul de dezvoltare economică a județului, așa cum se întâmplă la nivel de localitate în cazul SPAS-urilor.

**La nivel local,** conform Legii 292/2011 (Legea asistenței sociale) SPAS-urile se organizează la nivelul comunității, fie la nivelul unei singure autorități locale, fie în parteneriat cu două sau mai multe autorități locale. De asemenea, furnizorii de servicii sociale asigură activitățile specifice prin asistenții angajați în structurile proprii sau pot achiziționa servicii acordate de asistenții sociali cu cabinete individuale sau de la societăți civile profesionale de asistență socială. Legea nu indică

în mod explicit dacă aceste activități (identificarea și evaluarea nevoilor sociale individuale, familiale sau de grup și elaborarea planurilor de intervenție pentru prevenirea, combaterea și soluționarea situațiilor de dificultate) pot fi asigurate și de ONG-uri acreditate, restrângând într-o manieră nejustificată accesul la servicii subcontractate a unor furnizori de servicii, publici sau privați, și care dețin resursele necesare pentru a asigura, chiar dacă într-o acoperire teritorială parțială, servicii de evaluare a nevoilor și de suport direct la nivelul calitativ cerut de legislație. Aceiași lege prevede (articolul 40, paragraful 4) ca, în cazul în care nu se pot angaja asistenți sociali sau nu pot fi achiziționate servicii, autoritățile locale să poată angaja lucrători sociali „pentru realizarea activităților de identificare și după caz, de evaluare a nevoilor persoanelor care solicită acordarea de beneficii de asistență socială și servicii sociale”, reglementare care nu poate contribui la profesionalizarea SPAS-urilor, în special în localitățile mai puțin dezvoltate economic.

Modul actual de organizare a serviciilor de asistență socială nu responsabilizează SPAS decât în privința alocării de resurse pentru dezvoltarea și funcționarea serviciilor, dar nu evidențiază clar responsabilitățile fiecărui nivel de intervenție. Mai mult, ambiguitatea formulărilor legislative lasă posibilitatea unui transfer de responsabilitate de la nivel local către cel județean, mai ales în situația localităților care se confruntă cu probleme sociale semnificative și nu au suficiente resurse bugetare pentru a acționa la nivel local. Principiul subsidiarității, elementar pentru eficiența intervenției, nu poate fi respectat în condiții de precaritate bugetară. Soluția transferului responsabilității către DGASPC, deși costisitoare și slab eficientă în raport cu intervenția timpurie, de tip preventiv, este adoptată atunci când nu există resursele necesare pentru intervenție la nivel local și nu există personal pregătit suficient pentru a realiza activități minimale de evaluare a nevoilor și de elaborare a planurilor de intervenție. O evaluare a serviciilor pentru protecția copilului (Stănculescu *et al.*, 2016) arată, pe baza opiniilor profesioniștilor din cadrul serviciilor specializate pentru copii de la nivelul DGASPC, că asistența socială de la nivel local este excesiv bazată pe furnizarea de beneficii sociale și că lipsesc serviciile de asistență socială care ar asigura componenta de prevenție, fapt apreciat ca principala cauză a instituționalizării. Același raport demonstrează că există o legătură clară între nivelul de profesionalizare a serviciilor locale de asistență socială și modul în care SPAS-urile își îndeplinesc sarcinile stabilite prin lege referitoare la evaluarea inițială a cazurilor (în domeniul protecției copilului) și a elaborării planurilor de intervenție. Calitatea acestor evaluări și planuri este cu atât mai slabă cu cât nivelul de profesionalizare este mai redus. Mai mult, raportul arată că există o practică la nivelul unor autorități locale de transfer a responsabilității pentru realizarea evaluării și a planurilor de intervenție prin simpla solicitare a internării într-un centru de primire urgențe, caz în care responsabilitatea gestionării cazului, inclusiv a elaborării evaluării și a planului, revine exclusiv DGASPC. Este evident că, în astfel de situații, formele de suport sunt mai puțin eficiente și mult mai costisitoare decât intervenția profesionistă, de tip preventiv, de la nivelul serviciilor de asistență socială comunitare. Rolul serviciilor de asistență socială de la nivel local

este esențial din perspectiva funcției preventive, fiind, de altfel, prioritar în procesul de construcție instituțională (Zamfir E. *et al.*, 2016).

Extinderea sistemului de servicii publice de asistență socială a făcut obiectul tuturor strategiilor din domeniul incluziunii sociale, începând cu Planul național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale din 2002<sup>2</sup> care, în cadrul Obiectivului 5, Îmbunătățirea substanțială a accesului la serviciile sociale publice fundamentale, viza în mod distinct asistența socială prin „asigurarea unei acoperiri substanțiale cu servicii de asistență socială în familie și comunitate”. Un alt obiectiv al planului a fost dedicat exclusiv asistenței sociale, Obiectivul 10, „Implementarea noului sistem național de asistență socială”. Planul propunea o serie de măsuri care presupunea regândirea întregului sistem public de asistență socială, cu accent pe dezvoltarea serviciilor comunitare de asistență socială, prin „dezvoltarea rețelei de servicii sociale la nivel comunitar”, „dezvoltarea de servicii specializate” și „reducerea discrepanțelor între zonele urbane și rurale în ceea ce privește dezvoltarea și diversificarea serviciilor sociale”. Ulterior, prin Strategia pentru servicii sociale 2006–2013, aprobată prin HG 1826/2005, Guvernul României își propunea „dezvoltarea unei rețele naționale de servicii sociale de bună calitate, cu acoperire adecvată în teritoriu și accesibile tuturor beneficiarilor la nivel național”. Într-o formă relativ asemănătoare, obiectivele care vizează serviciile de asistență socială de la nivel local se regăsesc și în Strategia Națională privind Incluziunea Socială și reducerea sărăciei 2015–2020, prin dezvoltarea echipelor comunitare de intervenție integrată și consolidarea și îmbunătățirea asistenței sociale la nivelul comunității. Și Strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului, în cadrul obiectivului general „îmbunătățirea accesului tuturor copiilor la servicii de calitate” are ca măsură „Asigurarea unui serviciu public de asistență socială funcțional în fiecare unitate administrativ-teritorială (UAT)”, cu acțiuni care vizează crearea de SPAS-uri funcționale în fiecare localitate, fie prin asociere (acolo unde resursele umane nu permit crearea unei structuri autonome, în special în mediul rural) sau prin înființarea unui SPAS. Complementar, măsura mai prevede și asigurarea de personal de specialitate cu atribuții exclusive de asistență socială, așadar SPAS-urile ar fi trebuit să aibă cel puțin un asistent social cu studii de specialitate.

Cele două strategii în vigoare, atât cea pentru incluziune, cât și cea pentru protecția copilului, au fundamentat obiectivele cu analize care arată că sistemul public de asistență socială este deprofesionalizat și un număr inacceptabil de mare de localități nu pot asigura servicii de asistență socială de bază, fiind lipsite de personal de specialitate cu studii în domeniul asistenței. Strategia de incluziune socială arăta faptul că în 2014 peste o treime din localitățile rurale și 8% din localitățile urbane nu avea niciun fel de serviciu de asistență socială. Deși nu există o evaluare recentă a sistemului de asistență socială, pentru a determina progresul

---

<sup>2</sup> Hotărârea nr. 829/2002 privind aprobarea Planului național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale.



implementării celor două strategii, un document din 2019 al CE<sup>3</sup> arăta că doar aproximativ 20% din UAT-uri au servicii sociale autorizate, aşadar conforme în raport cu standardele legale pentru funcţionarea serviciilor. Acelaşi document arată că aceste servicii funcţionează, în mod paradoxal, în zonele mai dezvoltate economic, şi nu în cele în care există o cerere mai mare pentru servicii de suport.

Deşi infrastructura de servicii de asistenţă socială a constituit un domeniu prioritar pentru toate documentele strategice din domeniul incluziunii sociale care au acoperit perioada 2002–2019, progresele obţinute sunt relativ modeste şi datorate unor acumulări independente de iniţiative care ar putea fi asociate cu planurile strategice. Rezultatul este un sistem public de servicii locale de asistenţă socială inegal dezvoltat, prin concentrarea serviciilor la nivelul DGASPC-urilor, dar şi la nivel local, în funcţie de nivelul de dezvoltare economică. Proiecte de anvergură, aşa cum a fost cel finanţat de BRDS (Proiectul privind modernizarea sistemului de asistenţă socială 2011–2017) sau prin finanţări europene, au produs rezultate incerte în privinţa consolidării serviciilor comunitare. Nici la nivel legislativ nu au fost operate modificări de natură să stimuleze dezvoltarea SPAS-urilor în conformitate cu obiectivele strategiilor în vigoare, fiind de aşteptat ca măsura să se regăsească şi în strategiile din perioada următoare.

### **Profesionalizarea sistemului public de asistenţă socială**

Încă de la reînfiinţarea asistenţei sociale, profesionalizarea sistemului public a fost o provocare, la început din cauza lipsei de absolvenţi, ulterior din cauza absorbţiei reduse a asistenţilor sociali cu pregătire de specialitate în serviciile publice, mai ales la nivelul serviciilor de asistenţă socială de la nivel local (Arpinte, D., 2015). În pofida faptului că sistemul universitar a format peste 35 000 de absolvenţi de la reînfiinţarea învăţământului de asistenţă socială, un număr foarte redus de servicii de asistenţă socială din localităţile rurale şi din localităţile urbane mici au angajat asistenţi sociali cu studii superioare de specialitate. Cele mai multe SPAS-uri din mediul rural sau din oraşele mici asigură funcţiile specifice cu personal care nu are niciun fel de pregătire şi fără a fi cert că au calităţile necesare pentru a realiza evaluarea unui caz, pentru a acorda ajutorul specific în raport cu nevoile identificate sau pentru a monitoriza beneficiarii în faza de postintervenţie. Deşi slaba profesionalizare poate fi explicată prin lipsa resurselor bugetare sau prin neînţelegerea profundă a rolului asistenţei sociale la nivelul decidenţilor locali, un rol major l-a avut şi lipsa de interes pentru politici coerente pentru profesionalizare şi pentru asigurarea unor resurse minime de personal specializat la nivelul fiecărei localităţi. Acest aspect este reflectat şi în legea asistenţei sociale (292/2011) care prevede la articolul 40, aliniatul 4, că „în situaţia în care, din cauze obiective, nu se pot angaja asistenţi sociali sau achiziţiona serviciile acestora, furnizorii de servicii sociale pot angaja lucrători sociali pentru realizarea activităţilor de identificare şi,

---

<sup>3</sup> Recomandare a Consiliului privind Programul naţional de reformă al României pentru 2019 şi care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergenţă al României pentru 2019 – COM (2019) 523.

după caz, de evaluare a nevoilor persoanelor care solicită acordarea de beneficii de asistență socială și servicii sociale”. Întrucât legislația nu definește care sunt aceste condiții obiective și dacă există limitări în invocarea acestora, o situație de excepționalitate s-a transformat într-o regulă, cu efecte devastatoare pentru sistemul public de asistență socială. De altfel, legea asistenței sociale este o sursă importantă a disfuncțiilor din sistemul public de asistență socială (Zamfir, E., 2012).

Încă din 2002, an în care era deja cunoscut faptul că există un deficit important de asistenți sociali în sistemul public (Arpinte, D., 2002), Planul național anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale din 2002 institua ca măsură „asigurarea de resurse umane și materiale necesare desfășurării activității” în cadrul subobiectivului „Reducerea discrepanțelor între zonele urbane și rurale în ceea ce privește dezvoltarea și diversificarea serviciilor sociale”. Strategia pentru servicii sociale 2006–2013 a fost mai puțin specifică, având ca activitate specifică pentru resursele umane „asigurarea resurselor financiare, materiale și umane necesare” în cadrul obiectivului „Dezvoltarea instituțională la nivelul autorităților locale. Strategiile în vigoare care includ măsuri pentru profesionalizare sunt, ca și în cazul domeniului extinderii serviciilor, cea pentru incluziune și strategia pentru protecția copilului, ambele confirmând în fundamentarea planurilor situația precară a serviciilor publice de asistență socială de la nivel local, în special a celor din mediul rural. În cazul strategiei pentru incluziune, se recomandă implementarea pachetului minim, metodologie dezvoltată de UNICEF și care presupune intervenția unei echipe multidisciplinare în fiecare localitate. O altă măsură cu caracter de recomandare se referă la includerea de către autoritățile publice locale, în organigramele proprii, a cel puțin un post pentru un angajat cu normă întreagă în domeniul asistenței sociale, de preferat asistenți sociali. Acest caracter opțional referitor la pregătirea profesională a specialiștilor din serviciile locale de asistență socială nu mai apare și în strategia pentru protecția copilului care stabilește ca măsură „Asigurarea de personal de specialitate cu atribuții exclusive de asistență socială la nivelul fiecărui SPAS”, cu țintă pentru 2020 ca fiecare SPAS să aibă angajat cel puțin un asistent social cu studii superioare de specialitate.

Implementarea măsurilor celor două strategii curente pentru profesionalizare este modestă, fără rezultate notabile care să contribuie la atingerea țăintelor propuse pentru 2020. Una dintre puținele măsuri explicate a fost adoptarea HG 920/2017 pentru aprobarea regulamentelor-cadru de organizare și funcționare a serviciilor publice de asistență socială și a structurii orientative de personal, așa cum este menționat în Legea 292/2011, articolul 113, alineatul 5 („Regulamentele-cadru de organizare și funcționare ale serviciilor publice de asistență socială și structura orientativă de personal a acestora se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS), urmând ca regulamentul propriu, organigrama și statul de funcții să fie aprobate prin hotărâre a consiliului județean/consiliului local/Consiliului General al Municipiului București”). Regulamentul aduce o serie de completări cu privire la atribuțiile și activitățile DGASPC-urilor și a SPAS-urilor și stabilește și o serie de obligații în privința planificării serviciilor, a planificării strategice și a serviciilor care pot fi dezvoltate. În cazul SPAS-urilor sunt introduse reglementări specifice pentru

municipii și orașe și pentru comune, normativele pentru urban și rural fiind tratate în mod diferențiat. Actul normativ este lăudabil ca intenție din perspectiva clarificărilor pe care le aduce în privința activității unităților teritoriale administrative în organizarea serviciilor sociale și a participării la realizarea unor procese de tip administrativ (ex. raportarea periodică a datelor, colaborarea cu alte structuri de asistență socială, planificarea strategică a activității). Actul normativ are și o serie de reglementări care pot influența nivelul profesionalizării serviciilor, iar cele mai importante se referă la:

- selecția directorilor DGASPC-urilor și a SPAS-urilor pentru care este menționat tipul studiilor necesar pentru ocuparea poziției de conducere;
- structura orientativă de personal pentru DGASPC-uri și SPAS-uri. În cazul condiției referitoare la studiile directorilor DGASPC, candidații la aceste posturi trebuie să facă dovada că sunt absolvenți de studii superioare în unul din domeniile menționate de lege (asistență socială sau sociologie, psihologie sau științe ale educației, drept, științe administrative, sănătate, economie sau management, finanțe sau contabilitate). Pentru candidații care au absolvit studii universitare de licență în alte domenii, se acceptă participarea la concurs dacă fac dovada că au parcurs un program de master sau postuniversitar în domeniile administrație publică, management sau în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice. Aceleași condiții se aplică și pentru candidații la pozițiile de director pentru SPAS-uri. Introducerea unei astfel de restricții poate fi justificată din perspectiva asigurării unui management calificat în domenii relevante pentru asistența socială și are la bază premisa că domeniile de studii selectate asigură o serie de competențe esențiale pentru viitorii manageri. Un alt posibil efect poate fi restricționarea accederii la funcție a candidaților numiți exclusiv pe criterii politice și care nu fac dovada că pot asigura un management adecvat în raport cu principiile fundamentale ale serviciilor de asistență socială. Cea mai importantă prevedere este cea referitoare la structura de personal atât pentru DGASPC-uri, cât și pentru SPAS-uri. În cazul DGASPC-urilor, structura minimală de personal se stabilește în funcție de numărul de beneficiari anual, fiind asigurată normarea și pentru managementul de caz. În cazul SPAS-urilor se face distincție între cele pentru localități urbane și rurale. Pentru SPAS-urile organizate în municipii și orașe nu este elaborat un normativ, fiind doar menționat că numărul de posturi va trebui să fie conform cu obligațiile stabilite prin lege și cu structura serviciilor sociale organizate în structura sau subordonarea direcției. Pentru SPAS-urile de la nivel de comună, structura minimală de personal cuprinde o persoană responsabilă cu plata beneficiilor sociale, o persoană cu atribuții în domeniul serviciilor sociale, inclusiv monitorizarea asistențelor personale și o persoană cu atribuții în domeniul asistenței medicale comunitare.

Regulamentul aduce o serie de clarificări importante în privința modului în care sunt organizate și a atribuțiilor și responsabilităților minimale ale fiecărui tip de serviciu public și stabilește o serie de normative/structuri orientative de personal cu atribuții în domeniul, asistenței sociale. Principala problemă a regulamentului

este faptul că nu obligă în niciun fel consiliile locale să asigure personal suficient și calificat pentru serviciile de asistență socială comunitară. Regulamentul specifică faptul că angajarea de personal se face în condițiile Legii 292/2011. De altfel, excepția referitoare la angajarea de personal cu atribuții de asistență socială, conform articolului 40, alineatul 4 din legea asistenței sociale este menționată explicit și în noul regulament sub forma „situații excepționale”, fără a fi menționat care sunt aceste situații. Așadar, regulamentul încearcă să clarifice o serie de aspecte referitoare la planificarea serviciilor sociale, structuri de conducere și decizie, servicii oferite și atribuții, colaborare instituțională, însă prevederile sunt în limita Legii 292, fără nici o evidență pentru completări care să asigure profesionalizarea serviciilor publice. Practic, HG aduce doar o serie de detalii cu caracter orientativ și opțional, fiind de așteptat ca rezultatele implementării să fie modeste și fără impact semnificativ pentru profesionalizarea asistenței sociale.

### **Finanțarea serviciilor de asistență socială**

Modul în care sunt alocate resursele pentru funcționarea sistemului de servicii sociale este, probabil, cel mai important factor al nivelului de dezvoltare a serviciilor comunitare de asistență socială și generator al dezechilibrelor existente între localități și între nivelul local și cel județean. Finanțarea serviciilor de asistență socială comunitare se realizează de la nivelul bugetelor locale, obligație menționată explicit în legea asistenței sociale. Există și o serie de servicii, cele destinate protecției copilului, pentru care finanțarea poate fi susținută și de la bugetele județene. Conform Legii 272 din 2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, serviciile de tip centre de zi pentru asigurarea prevenirii separării copilului de familia sa pot fi înființate de către consiliul local, finanțarea urmând a fi asigurată din bugetul consiliilor județene în cazul în care nu există suficiente resurse în bugetul local. Legea mai introduce și un plafon al finanțării pentru toate aceste servicii, până la 50% fiind acoperit din bugetele locale, independent de gradul de disponibilitate a resurselor, restul fiind alocat din bugetele județene. Nivelul diferit de descentralizare a responsabilității finanțării stabilit de cele două legi este explicat de contextul în care au fost propuse mecanismele de finanțare din legea pentru protecția și promovarea drepturilor copilului, România fiind în acel moment în perioada în care asigura îndeplinirea condițiilor de aderare la UE, îmbunătățirea situației copilului fiind una dintre principalele condiții. Mecanismul, deși se aplică doar pentru un singur tip de servicii pentru protecția copilului, ar putea fi un model interesant pentru încurajarea dezvoltării serviciilor sociale, lipsa resurselor financiare fiind cel mai important motiv pentru care nu sunt implementate la nivel local SPAS-uri funcționale, cu personal specializat. Consecințele lipsei de finanțare se reflectă în dezechilibrele urban/rural și regionale în privința profesionalizării serviciilor comunitare de asistență socială, cu costuri transferate către DGASPC-uri, puse în situația de a asigura servicii pentru cazuri acutizate, intervenții realizate cu costuri considerabil mai mari decât în cazul în care s-ar fi oferit suport în mod preventiv.

Descentralizarea excesivă, prin transferul responsabilității financiare pentru majoritatea serviciilor de asistență socială, a avut ca efect menținerea unui nivel cronic de subdezvoltare a serviciilor locale de asistență socială, în special în localitățile aflate în zone dezavantajate economic. Confruntate cu o dublă provocare, cea a unor nevoi semnificative, cu categorii largi vulnerabile social, dar cu bugete locale insuficiente, chiar și pentru activități curente minimale, aceste localități au optat pentru organizarea minimală permisă de lege. În aceste cazuri, atribuțiile de asistență socială sunt îndeplinite de personal cu calificări în alte domenii și care, de cele mai multe ori, au și alte atribuții în aparatul primăriei. Cele mai multe dintre localitățile rurale, dar și o parte semnificativă a orașelor mici, se află în această situație. Definite de lege ca servicii de asistență socială organizate la nivel local, acestea sunt slab dezvoltate, deprofesionalizate și fără resursele necesare pentru a susține furnizarea de suport de calitate. Politicile salariale adoptate în perioada crizei (reducerea salariilor cu 25% și înghețarea angajării de personal) au afectat semnificativ un domeniu dominat de precaritatea resurselor și cu un nivel de salarizare redus. Practic, condițiile de austeritate aplicate programelor de asistență socială au întrerupt procesul de construcție instituțională a sistemului public de asistență socială, cu consecințe negative pe termen lung pentru profesionalizarea domeniului (Zamfir, E., Arpinte, D., Stănescu, S., 2015).

Și în acest caz strategiile în vigoare nu aduc schimbări semnificative. Strategia de incluziune socială identifică acest tip de vulnerabilitate și propune asigurarea unor resurse financiare pentru implementarea strategiei, implicit a măsurilor care privesc asistența socială („Estimarea riguroasă a costurilor necesare și alocarea unor buget adecvat”) și menționează intenția Guvernului de a dezvolta o strategie financiară completă „pentru integrarea asistenței sociale”. Estimarea bugetară nu a mai fost realizată, întreaga strategie fiind abandonată, foarte puține măsuri regăsindu-se în acțiunile Guvernului pentru domeniul asistenței sociale. De menționat este faptul că un calcul al resurselor necesare pentru implementarea unui plan strategic este un exercițiu util, Planul național anti – sărăcie și promovare a incluziunii sociale din 2002 fiind prima strategie din domeniul social cu alocare financiară pentru fiecare măsură propusă. O altă strategie care a inclus și un buget orientativ, calculat până la nivel de acțiune este cea pentru protecția drepturilor copilului 2014–2020, dar și în acest caz implementarea măsurilor pentru profesionalizare a fost modestă, fără măsuri concrete care să compenseze dificultatea de a asigura plata salariilor pentru specialiști la nivelul localităților cu bugete insuficiente.

O sursă importantă pentru finanțarea asistenței sociale au reprezentat-o fondurile europene, strategiile din domeniul social menționându-le ca sursă de finanțare, fie în mod explicit, prin indicarea liniilor de finanțare, fie generic, prin menționarea faptului că măsura sau acțiunea în cauză poate fi finanțată prin programele europene. Spre deosebire de alocările de la bugetul național, în cazul fondurilor europene pot fi promovate o serie de linii de finanțare care să răspundă priorităților de la nivel național în privința incluziunii sociale. Modul în care fondurile structurale asigură resurse pentru domeniul asistenței sociale și, mai ales, contribuie la atingerea Țintelor propuse în strategiile din domeniul social în vigoare, va fi analizat în secțiunea următoare.

### **Mecanisme financiare și instrumente europene pentru domeniul incluziunii sociale**

Fondurile structurale din perioadele 2007–2013 și 2014–2020 au alocat resurse semnificative pentru domeniul incluziunii sociale în raport cu fondurile europene care au fost disponibile în perioada preaderare. Cele mai importante resurse au fost alocate în perioada 2007–2013 prin programul Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POSDRU), prin domeniile majore de intervenție din zona incluziunii sociale (ex. dezvoltarea economiei sociale, îmbunătățirea accesului și participarea grupurilor vulnerabile pe piața muncii, schimburile de bune practici) sau cele care au susținut forme de suport pentru grupurile vulnerabile prin educație sau formare continuă. Adicional, au mai fost alocate o serie de fonduri prin Programul Operațional Regional și Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate. POR a alocat sume pentru proiecte care au vizat investiții în facilități pentru serviciile sociale (crearea de centre pentru protecția copilului, a persoanelor vârstnice sau pentru persoanele cu handicap) prin Axa 1 (prin Direcția Majoră de Intervenție 1.3 Reabilitarea infrastructurii sociale, inclusiv a locuințelor sociale și îmbunătățirea serviciilor sociale) în vreme ce Axa 3 (prin Direcția Majoră de Intervenție 3.2–Reabilitarea/modernizarea/dezvoltarea și echiparea infrastructurii serviciilor sociale) a fost concentrată pe centrele existente, având ca obiectiv reabilitarea sau extinderea și modernizarea acestora. Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate (POAD) a vizat persoanele și familiile afectate de sărăcie și pentru care sunt asigurate alimente de bază (prin distribuție de cel puțin două ori pe an) și rechizite școlare pentru elevii care provin din familii sărace. Pentru programarea anterioară au fost alocate 260 milioane euro, alocarea pentru programarea financiară curentă fiind dublă, 518, 83 milioane euro.

Deși nu există o evaluare comprehensivă a alocărilor financiare pentru domeniul incluziunii sociale din programarea financiară anterioară (2007–2013), au existat o serie de semnale și probleme, inclusiv prin poziții oficiale ale CE, care arăta că, în pofida unor mici progrese înregistrate, România face parte din grupul statelor europene cu deficiențe majore ale sistemului de protecție a categoriilor vulnerabile (Bouget, Frazer, Marlier, Sabato, și Vanhercke, 2015). Din perspectiva dezvoltării sectorului public de asistență socială, principală a fost lipsa de fonduri dedicate pentru finanțarea serviciilor comunitare de asistență socială, deși există un consens al evaluărilor și rapoartelor de cercetare asupra situației precare a acestora (Arpinte, D., n.d.; Ciornei, 2016; Moraru, 2014; Nartea, 2014; Neamțu și Cojocaru, 2013), rolul acestora fiind fundamental în suportul acordat grupurilor sociale vulnerabile. Managementul fondurilor a fost un alt aspect negativ, intens criticat, atât de către specialiști, cât și de către experți de la nivelul CE. Avertismențele repetate ale comisiei și chiar suspendarea activității POSDRU din cauza neregulilor în implementarea proiectelor au fost determinate de nivelul de risc ridicat și gravele

deficiențe în gestionarea fondurilor, dar și de un aparat birocratic slab pregătit în asigurarea managementului unui volum semnificativ de resurse. Această incapacitate s-a reflectat în modul în care autoritățile de management s-au refugiat în proceduri administrative extrem de stufoase, foarte mari consumatoare de timp și aproape imposibil de urmat fără riscul erorilor în administrare. Situația a facilitat accesul la fondurile europene a „firmelor de apartament”, cu o disponibilitate mai mare pentru componenta administrativă a proiectelor, în detrimentul beneficiarilor centrați pe obținerea de rezultate. Întreruperile fluxurilor financiare din cauza suspendării programelor de finanțare au creat blocaje care au pus în pericol activitatea unui număr semnificativ de ONG-uri, unele aflându-se în situația de a-și restrânge semnificativ activitatea sau chiar de a-și suspenda activitatea din cauza blocajelor intervenite în asigurarea fondurilor pentru proiectele finanțate.

Un alt aspect negativ al primei perioade de programare financiară a fost caracterul experimental al unor forme de intervenție, în detrimentul investițiilor în domenii prioritare pentru incluziunea socială, inclusiv în infrastructura serviciilor de asistență socială, prioritate a tuturor strategiilor din domeniul incluziunii, începând cu 2012. Un exemplu este economia socială, care a fost practic un concept nou pentru România, domeniu care a beneficiat de sume considerabile. Din totalul celor 600 de milioane de euro pentru incluziune socială alocate în cadrul POSDRU, 150 de milioane au fost destinați economiei sociale (Teșliuc, Grigoraș și Stănculescu, 2015). Deși au existat o serie de rezultate în proiectele implementate, dar și din perspectiva promovării economiei sociale, indicatorii referitori la structurile de economie socială arată o situație defavorabilă, în pofida volumului de resurse alocate pentru dezvoltarea domeniului (Petrescu și Lambru, 2019).

Programarea financiară curentă continuă abordarea anterioară, prin susținerea directă a serviciilor și finanțări pentru proiecte unor grupuri sociale vulnerabile, cu diferența că pentru grupurile vulnerabile sunt alocate bugete sensibil mai mari.

Prin POR, serviciile sociale sunt adresate prin finanțarea reabilitării sau a modernizării, a dotării centrelor comunitare de intervenție integrată sau a infrastructurii de servicii sociale fără componentă rezidențială și finanțarea construcției și reabilitarea de locuințe de tip familial, a apartamentelor de tip familial și a locuințelor protejate, fiind prevăzute 125 milioane euro. Comparativ cu programarea financiară anterioară, programele evidențiază mai clar legătura dintre serviciile de sănătate și cele sociale, prin crearea și dezvoltarea sau extinderea unor centre comunitare integrate socio-medicale. Implementarea a fost demarată cu întârziere, abia în 7 Decembrie 2017 fiind propus pentru dezbatere publică Proiectul de Hotărâre a Guvernului pentru aprobarea Normelor metodologice privind organizarea, funcționarea și finanțarea activității de asistență medicală comunitară. Adoptarea acestui act normativ va asigura reglementarea formării de personal (asistenți medicali comunitari, moașe, medieri sanitari) și dezvoltarea de metodologii privind serviciile comunitare integrate, necesară pentru demararea programului care va asigura finanțarea a 180 de centre comunitare integrate în zone cu pondere ridicată a populației dezavantajate. O altă prioritate este investiția în servicii sociale nerezidențiale și cele de dezinstituționalizare.

Rețeaua de servicii urmează să cuprindă centre de zi, centre de tip „respiro”, centre de consiliere, centre de recuperare și reabilitare, cantine sociale. Pentru componenta de dezinstituționalizare se intenționează dezvoltarea de case de tip familial și apartamente, în locuințe protejate.

Programul Operațional Capital Uman (POCU) finanțează proiecte pentru integrarea socială a grupurilor sociale vulnerabile (romi, persoane care trăiesc în comunități marginalizate, tineri vulnerabili social sau copii care provin din familii sărace sau vulnerabile social). Cele 6 axe prioritare asigură resurse considerabil mai mari decât vechiul program, POSDRU, pentru proiectele de incluziune socială, cu forme de intervenție mai variate și adresate prioritar dezvoltării competențelor de bază sau asigurării de condiții de formare adecvate pentru categoriile sociale expuse riscului de excluziune socială. Prin finanțarea unor servicii destinate unor grupuri sociale vulnerabile prioritare (tineri, populația roma, populație din comunități marginalizate), POCU contribuie la dezvoltarea unor instrumente de intervenție pentru sistemul de asistență socială și poate asigura pentru comunitățile sărace sau cele care au o pondere ridicată de persoane vulnerabile social (familii cu venituri mici, familii care locuiesc în condiții precare sau improprii, comunități cu pondere mare a tinerilor fără loc de muncă sau cu pondere mare a persoanelor vârstnice). POCU oferă resurse pentru inițierea unor forme de suport care pot fi ulterior integrate în servicii sociale complexe.

POAD vizează persoanele și familiile afectate de sărăcie și pentru care sunt asigurate alimente de bază (prin distribuție de cel puțin două ori pe an) și rechizite școlare pentru elevii care provin din familii sărace. Pentru distribuția de alimente sunt eligibile persoanele și familiile care beneficiază de VMG sau care au venituri mai mici de 45% din venitul minim brut. În cazul copiilor, sunt eligibili primar și gimnazial, care sunt în întreținerea familiilor al căror venit mediu net lunar pe membru de familie este de maximum 50% din salariul de bază minim brut pe țară. Cu o alocare financiară dublă comparativ cu programarea anterioară, POAD devine un instrument important pentru combaterea excluziunii sociale, deși vizează în mod exclusiv acordarea unor forme de suport punctuale.

Un alt program important este Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA), care asigură resurse pentru o serie de proiecte de suport pentru dezvoltarea instituțională. Un exemplu este proiectul Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale la nivelul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (MMFPSPV) și care își propune să creeze: un set de instrumente pentru evaluarea nevoile de servicii sociale și de infrastructură necesară furnizării acestora la nivel local, pentru persoanele care aparțin grupurilor vulnerabile; instrumente de planificare și furnizare a serviciilor sociale la nivel local; consolidarea cunoștințelor personalului propriu, precum și ale personalului din structurile și instituțiile de la nivel local.

Programarea financiară actuală aduce o schimbare semnificativă, cel puțin din perspectiva volumului resurselor pentru incluziune socială, alocarea a cel puțin 20% din fondurile europene pentru incluziunea socială fiind, de altfel, o



condiționalitate ex-ante. De asemenea, este de evidențiat varietatea formelor de intervenție, dar și definirea mai clară a grupurilor țintă vizate, însă lipsește tocmai lipsa de perspectivă în privința investițiilor în infrastructura de bază a serviciilor de asistență socială. Nu sunt alocate resurse pentru finanțarea creării de servicii la nivel local sau de încurajarea angajării de specialiști în asistență socială în localitățile cu deficit de personal sau cu personal fără pregătire de specialitate. Un alt risc asociat alocării competitive a fondurilor europene este cel al accentuării discrepanțelor între localități în funcție de nivelul economic, cele cu nivel de dezvoltare economic mai ridicat și cu resurse umane adecvate fiind avantajate în competiția atragerii de fonduri europene.

### **Sistemul de evaluare și monitorizare**

Legea 292/2011 a asistenței sociale menționează responsabilitatea administrației publice centrale în evaluarea și monitorizarea serviciilor sociale, însă nu detaliază modul în care sunt organizate mecanismele sistemului M&E. Importanța unui astfel de mecanism a fost relevată de strategiile curente din domeniul incluziunii sociale care prevăd mecanisme de evaluare a planurilor de acțiune și, implicit, a sistemului de servicii de asistență socială. Strâns legat de setul de indicatori, sistemul de M&E nu a beneficiat de atenția necesară pentru a fi implementat într-o manieră funcțională, astfel încât administrația centrală să poată beneficia de feedback-ul necesar pentru elaborarea sau ajustarea politicilor și programelor. Articolul 43, alineatul 2 din Legea asistenței sociale (292/2011) menționează că „la nivel național se organizează un sistem de evidență a serviciilor sociale care cuprinde datele și informațiile referitoare la serviciile sociale”. Deși instituțiile centrale colectează o serie de indicatori privind structura și resursele utilizate în domeniul serviciilor sociale, nu există o evidență actualizată a furnizorilor de servicii sociale publice și privați, astfel încât să poată fi corect fundamentate politicile publice de asistență socială. Un proiect recent al MMJS, harta serviciilor sociale<sup>4</sup>, a identificat furnizorii și serviciile de asistență socială disponibile la nivel național, însă perspectiva este una statică, baza de date nefiind actualizată permanent.

Este dificil în acest moment de aflat atât pentru domeniul public, cât și pentru cel privat, care sunt resursele umane existente în domeniul serviciilor sociale, care sunt serviciile sociale furnizate, care este numărul de beneficiari ai serviciilor și care sunt principalele servicii pe care acești beneficiari le primesc, care sunt alocările financiare pentru serviciile actuale de la bugetul de stat sau din surse extrabugetare. Există, desigur, o serie de date, așa cum sunt cele culese de ANPDCA referitoare la personalul din serviciile publice sociale sau o serie de date ale MMJS, însă acestea acoperă parțial indicatorii menționați și există motive serioase pentru a chestiona încrederea în datele culese, având în vedere diferențele semnificative dintre datele obținute prin mecanismele administrative și datele din

---

<sup>4</sup> <https://portalgis.serviciisociale.gov.ro/arcgis/apps/MapJournal/index.html?appid=80a803fab834a67971c1053a65c18bd> – accesat în data de 26 Iunie 2019.

cercetări specifice, așa cum a fost cazul studiilor realizate pentru fundamentarea actualei strategii pentru incluziune socială. Legea 209/2011 prevede, la articolul 109, (1) organizarea Observatorului Social Național, structură care avea rolul de a colecta informațiile necesare pentru fundamentarea politicilor publice din domeniul protecției sociale, însă structura nu a mai fost înființată. De altfel, studiul de fundamentare a strategiei de incluziune socială menționează faptul că „evaluarea nevoilor și sistemul de management a informațiilor în sectorul serviciilor sociale este încă deficient și foarte rar utilizat pentru fundamentarea politicilor” (Teșliuc, Grigoraș și Stănculescu 2015), fiind evidentă necesitatea unei astfel de instituții. Și în strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului, măsurile pentru asistență socială subsumate obiectivului specific „Creșterea gradului de acoperire a serviciilor la nivel local”, nu aveau date disponibile decât pentru doi indicatori, respectiv „Ponderea posturilor ocupate din total posturi normate” și „Ponderea localităților urbane care beneficiază de un SPAS funcțional”, cu date disponibile dintr-un studiu realizat de Ministerul Muncii în 2013. Așadar, pentru cei mai importanți indicatori referitori la modul de organizare și resursele existente în sistemul de asistență socială nu sunt disponibile date permanente. Lipsa unei structuri care să aibă funcția de monitorizare și evaluare a programelor, dar și a dinamicii principalelor probleme are o consecință directă asupra calității implementării politicilor publice.

O altă funcție prevăzută de Legea asistenței sociale este cea a auditului social. Articolul 142 menționează faptul că auditul social se poate realiza la cererea furnizorilor privați de servicii sociale, a autorităților contractante (în sensul dat de lege sunt autorități publice) sau a altor entități, inclusiv persoane fizice. Legea mai introduce și noțiunea de auditor social și stabilește o serie de caracteristici generale cu privire la activitatea de auditare. Nici această funcție nu a fost ulterior reglementată prin acte normative secundare, însă există intenția la nivelul Ministerului Muncii pentru a realiza un proiect de asistență tehnică aflat în implementare în 2019, rezultatele nefiind încă disponibile. Rămâne însă discutabilă necesitatea unei astfel de funcții, având în vedere intenția inițială, dar și stadiul actual de organizare a celorlalte funcții esențiale ale administrației centrale. Inspecția socială, acreditarea și licențierea furnizorilor de servicii sociale, realizarea unor standarde minime de servicii de asistență socială garantate oricărui cetățean sunt priorități care ar trebui să beneficieze de atenția și de resursele financiare disponibile prin fonduri extrabugetare. Crearea unei noi funcții și a unei noi profesii, cea de auditor social, pe fondul existenței unor dezechilibre majore în furnizarea serviciilor, este nejustificată.

În ansamblu, funcțiile de evaluare și monitorizare sunt fragmentate și parțial adecvate în raport cu nevoia de date pentru a fundamenta obiective la nivel strategic pentru domeniul asistenței sociale. Nu există date pentru indicatori elementari, așa cum arată atât strategia de incluziune, cât și cea pentru protecția copilului, ambele planuri strategice fiind fundamentate pe date obținute în cadrul unor cercetări cu metodologii diferite, datele obținute variind semnificativ chiar și pentru indicatori similari, așa cum este cazul numărului de SPAS-uri care funcționează la nivelul

UAT-urilor. Lipsa unui sistem coerent de evaluare și monitorizare afectează și urmărirea modului în care sunt implementate strategiile curente.

### **Cauze ale implementării deficitare a măsurilor strategice în domeniul asistenței sociale**

Deși planurile strategice curente care includ măsuri pentru sistemul național de asistență socială, în special strategiile pentru incluziune și pentru protecția copilului, propun intervenții majore pentru crearea serviciilor comunitare sau profesionalizare, datele disponibile nu indică un progres semnificativ, rezultatele fiind mai degrabă modeste, fără impact semnificativ pentru sectorul public, deși sunt priorități care au făcut obiectul tuturor strategiilor din domeniul incluziunii sociale începând cu 2002. Investiții majore și eforturi semnificative pot fi totuși remarcate prin următoarele rezultate: un proces legislativ dinamic și introducerea unor acte normative recente care își propun schimbări semnificative, un proces de planificare strategică amplu pentru actuala programare financiară și alocarea unor resurse considerabile din fonduri europene sau din alte surse (Fondurile din Spațiul Economic European și Norvegiene, BM, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare [International Bank for Reconstruction and Development] – BIRD) pentru domeniul incluziunii sociale și pentru crearea/modernizarea unor servicii sociale. Totuși, în pofida acestor eforturi și investiții, sistemul public de asistență socială comunitară rămâne profund subdezvoltat și cu un număr insuficient de specialiști.

Este dificilă identificarea exhaustivă a cauzelor eșecului implementării strategiilor care au vizat și asistența socială, însă un motiv important este incapacitatea structurală a administrației publice de a implementa planuri strategice pe termen lung. Lipsei culturii planificării strategice i se adaugă și expertiza insuficientă la nivelul sectorului public în realizarea, implementarea și evaluarea planurilor strategice. Analiza planurilor strategice arată că există o discrepanță majoră de calitate între planurile elaborate cu suportul comunității academice sau al experților, în marea majoritate din domeniul cercetării, și planurile realizate de instituțiile responsabile, fără niciun fel de suport extern. Chiar și în cazul strategiilor sau al planurilor strategice realizate cu experți independenți, instituțiile responsabile nu au reușit să dezvolte mecanisme funcționale, fie că este vorba de identificarea și alocarea unor resurse sau de colaborarea cu alte instituții implicate în implementarea măsurilor și acțiunilor strategice. Lipsa de coordonare și disponibilitatea redusă a instituțiilor responsabile de a implementa activități comune este o altă dificultate majoră pentru implementarea planurilor strategice. Cele mai multe măsuri sau acțiuni sunt cros-sectoriale, implementarea fiind condiționată de implicarea a două sau mai multe instituții, condiție dificil de realizat. Și la nivelul strategiilor, absența oricărei inițiative de armonizare a celor 6 strategii din domeniul social este o altă consecință a disponibilității reduse a instituțiilor publice pentru activități comune. Obiectivelor care vizează serviciile comunitare de asistență socială din planurile strategice în vigoare sunt slab corelate sau cu măsuri contradictorii, elementul comun fiind

caracterul foarte ambițios al obiectivelor și lipsa alocării de resurse concrete care să susțină implementarea efectivă a acestor planuri. Planurile spun „unde” ar trebui să ajungă sistemul de servicii, dar nu explică „cum”.

Lipsa alocărilor financiare pentru implementarea planurilor de acțiune incluse în cadrul strategiilor este un alt factor important al abandonării planurilor. Deși toate strategiile parcurg un proces de avizare din partea ministerelor implicate în implementare, inclusiv Ministerul de Finanțe, foarte rar planurile de acțiune sunt elaborate până la faza estimării resurselor financiare necesare (ex. PNAinc sau Strategia pentru Promovarea Drepturilor Copilului 2013–2020), efort care rămâne un simplu exercițiu în lipsa alocărilor efective. Pentru domeniile analizate anterior, crearea de servicii primare, profesionalizarea serviciilor, sistemul de evaluare și alocarea de resurse dedicate pentru reducerea decalajelor rezultate sunt modeste sau inexistente tocmai din cauza lipsei resurselor bugetare dedicate, deși implementarea măsurilor și a acțiunilor specifice acestor domenii ar fi presupus un efort bugetar relativ mic. Un alt motiv important poate fi lipsa de interes din partea decidenților pentru un set de politici publice de asistență socială coerent, pe termen lung și semnificativ legat de oportunitățile pe care le creează fondurile europene sau alte fonduri externe care pot fi utilizate pentru crearea infrastructurii de bază în serviciile de asistență socială.

Lipsa sistemelor funcționale de evaluare și monitorizare a strategiilor afectează structural capacitatea instituțiilor publice centrale și locale de a dezvolta și de a implementa planuri strategice în domeniul asistenței sociale. Cele șase strategii se apropie de finalul perioadei de implementare, însă nu există evaluări intermediare disponibile, deși toate au inclus și o astfel de componentă, inițiativa cea mai complexă fiind propusă de strategia de incluziune socială care prevedea, practic, crearea unui sistem național de monitorizare și evaluare, prin consolidarea mecanismelor existente de culegere a datelor cantitative din domeniul social (adăugarea unor module la cercetarea EU-SILC și extinderea eșantionului cercetării, dar și o serie de evaluări de impact și de proces pentru o serie de programe sociale) (Ministerul Muncii Familiei Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, 2014). Sistemul de evaluare și monitorizare a fost una dintre cele 9 inițiative cheie pentru perioada 2015–2017 și urma să asigure urmărirea modului în care măsurile implementate în domeniul incluziunii sociale și reducerii sărăciei se regăsesc în politicile naționale și locale. Și celelalte strategii au planificat mecanisme de evaluare și monitorizare. Strategia pentru incluziunea romilor prevede ca evaluarea implementării să se realizeze o dată la trei ani, cu scopul revizuirii strategiei în funcție de rezultatele planurilor de acțiune, primul fiind elaborat pentru perioada 2014–2016. Evaluarea și monitorizarea sunt asigurate de un Comitet Interministerial, cu reprezentanți de la instituțiile responsabile de implementare. Activitatea comitetului, așa cum este stabilit în strategie, constă în analize trimestriale a stadiului implementării care stă la baza unor rapoarte anuale. Ca și în cazul strategiei de incluziune, strategia pentru protecția copilului propune îmbunătățirea și extinderea sistemelor de colectare a datelor pentru o serie de indicatori, planifică un sistem de monitorizare și două evaluări intermediare (una

la finalul anului 2015, a doua la finalul anului 2018). Strategia de incluziune a persoanelor cu dizabilități are o componentă de evaluare, însă fără a un plan elaborat. Sunt menționate o serie de considerații generale despre evaluare sau despre modul în care ar trebui elaborate metodologiile de evaluare, însă strategia este lipsită de elementele centrale ale unui sistem de evaluare și monitorizare a planurilor de acțiune. Strategia pentru egalitatea de șanse schițează un cadru general foarte succint al evaluării și monitorizării, dar fără a stabili un plan coerent. Strategia pentru politicile de tineret face trimitere la setul de indicatori stabiliți de grupul de experți al CE în 2011 și care va sta la baza evaluărilor, planificate a fi realizate la o perioadă de trei ani. Așadar, toate strategiile naționale au prevăzut evaluări intermediare, dar niciuna nu a făcut publice rezultatele acestor evaluări și măsurile de ajustare în vederea identificării celor mai eficiente modalități de continuare a atingerii obiectivelor asumate politic.

În mod specific, fundamentarea direcțiilor și măsurilor de acțiune pentru domeniul asistenței sociale este vulnerabilă și din cauza faptului că o serie de indicatori statistici esențiali nu sunt disponibili sau sunt parțial relevanți pentru problematica analizată. O serie de măsuri pentru domeniul asistenței sociale din strategia de incluziune au fost fundamentate pe baza unor date de sondaj (ex. structura de personal din SPASS), iar în cazul strategiei pentru promovarea drepturilor copilului nu au fost disponibile date pentru indicatorii de referință referitori la SPAS-uri (ex. servicii cu cel puțin un asistent social specializat, număr de SPAS-uri care funcționează în baza unei asocieri). Practic, soluția este în căutarea problemei (Radaelli, 2004), pentru cele mai multe domenii de intervenție, strategiile care conțin măsuri de asistență socială având o fundamentare bazată pe date parțiale sau neactualizate.

## Bibliografie

- Arpinte, D. (2006). Perspective ale dezvoltării sistemului de servicii de asistență socială (Perspectives of development for social work services system). În Zamfir C., Stoica L., *O nouă provocare: dezvoltarea socială* (pp. 217–228).
- Arpinte, D. (2002). The State of the Staff from Social Work Public System. *Revista de Asistență Socială*.
- Arpinte, Daniel. (2015). Professionalization of Romanian Public Social Work Services: An Impossible Challenge? *Journal of Community Positive Practices*, 15(1), 17.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., și Vanhercke, B. (2015). *Social Investment in Europe. A study of national policies*.
- Ciornei, C.-M. (2016). Sistemul de garantare a venitului minim în România-asistența socială sau administrație publică?/Minimum Income Guarantee System in Romania-Social Work or Public Administration? *Revista de Asistență Socială*, (1), 75.
- Ministerul Muncii Familie Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (2014). Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014–2020).
- Moraru, D.-V. (2014). Asistentul social în mediul rural din România. Aspecte teoretice și practice ale formării, intervenției și nevoilor acestuia/The Social Worker in Romania's Countryside: Theoretical and Practical Aspects of the Rural Social Worker's Training, Intervention. *Revista de Asistență Socială*, (1), 27.
- Nartea, A. M. (2014). Accesul la servicii comunitare de asistență socială. Studiu calitativ al serviciilor de protecție a copilului, la nivel comunitar/The Access to Community Administered Social

- Work Services: A Qualitative Study of Residential Child Care Services. *Revista de Asistență Socială*, (1), 43.
- Neamțu, N., și Cojocaru, D. (2013). Dinamica serviciilor de plasament familial în România în perioada 1999–2011. *Social Work Review/Revista de Asistență Socială*, 12(2).
- Petrescu, C., și Lambru, M. (2019). *Social enterprises and their ecosystem in Europe. Country report Romania*.
- Pop, M. L. (2014). *Investiția în Copii: întreruperea ciclului de reproducere a dezavantajelor. Un studiu asupra politicilor naționale: România*.
- Radaelli, C. M. (2004). The diffusion of regulatory impact analysis—Best practice or lesson-drawing? *European Journal of Political Research*, 43(5), 723–747.
- Teșliuc, E., Grigoraș, V., și Stănculescu, M. (2015). *Background Study for the National Strategy on Social Inclusion and Poverty Reduction*. Muncii.
- World Bank. (2018). *Poverty and shared prosperity 2018*. Washington.
- Zamfir, C., Stoica, L., și Stănculescu, M. S. (2008). *Proiectarea dezvoltării sociale. Ghid metodologic*. București: Institutul Social Român.
- Zamfir, E. (2012). Asistența socială față în față cu societatea riscurilor din perspectiva politicilor sociale europene, în *Calitatea Vieții*, 23(2), 123–160.
- Zamfir, E. (2017). Quality of Life and Social Justice in Romania: Measuring Quality of Life. *Revista de Cercetare Și Intervenție Socială*, 58, 34.
- Zamfir, E., Stănescu, S. M., și Arpinte, D. (2015). *Asistența socială în România după 25 de ani: răspuns la problemele tranziției – texte selectate*. Cluj-Napoca: Edit. Școala Ardeleană EIKON.

## 8. INECHITATEA SOCIALĂ CA PRODUS AL POLITICILOR PUBLICE ÎN DOMENIUL FISCAL ȘI ÎN CEL AL VENITURILOR ÎN ROMÂNIA POSTCOMUNISTĂ<sup>1</sup>

*Mihnea Preotesi*

### Introducere

Analiza propusă în acest capitol decupează o parte dintr-un demers de analiză mai larg ce vizează mecanismele și factorii ce configurează procesul de polarizare socială cu focalizare pe polarizarea clasei de mijloc, în România postcomunistă.

Primii 10 ani de tranziție postcomunistă în România au adus o creștere accelerată a sărăciei și a inegalității sociale. În perioada de 8 ani de creștere economică continuă ce a urmat, deși s-a înregistrat o scădere consistentă a ratei sărăciei absolute, această tendință nu a fost însoțită și de o scădere a inegalității. Dimpotrivă, odată cu trecerea la cota unică de impozitare, în primii ani de după 2005, inegalitatea crește într-un mod mai accelerat, dar scade apoi, într-un ritm moderat în perioada 2007–2010. Perioada de creștere economică susținută a fost întreruptă abrupt de criza economică cu impact social semnificativ din perioada 2009–2011.

Structura veniturilor cunoaște, la rândul ei, o evoluție diferențiată în perioada postcomunistă. Perioada 2005–2008 aduce schimbări importante în structura veniturilor. În această perioadă pensiile (rămase mult în urma salariilor) cresc, până la un punct în mod justificat, într-un ritm mai mare decât creșterea PIB-ului, a salariilor și, în general, a tuturor celorlalte venituri. Deși cresc și salariul minim și alocațiile pentru copii, prioritizarea măsurilor de protecție socială în zona creșterii pensiilor produce mutații importante în configurarea pozițiilor unor categorii de vârstă în spațiul sărăciei. În timp ce sărăcia persoanelor vârstnice scade în mod spectaculos, crește, la fel de spectaculos, sărăcia în rândul copiilor și tinerilor între 18–24 de ani.

Majoritatea pensiilor rămân, în pofida acestor creșteri semnificative, la niveluri foarte joase, ce asigură un nivel de trai la limita supraviețuirii.

Pensiile rămân, în pofida nivelului lor scăzut, transferul social cu impactul cel mai semnificativ în reducerea sărăciei.

Pe de altă parte, transferurile sociale, altele decât pensiile contribuie la reducerea sărăciei într-o măsură mai mică decât în oricare altă țară din UE. La modul mai general, analiza politicilor sociale ale tranziției (Zamfir, coord., 1999, 2000; Zamfir ș.a., coord., 2010; Preotesi 2016, 2018), relevă faptul că ponderea cheltuielilor publice sociale în PIB se situează, constant, sub media țărilor UE, în toată perioada postcomunistă.

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului a fost publicată în „Social inequity as a product of public policies in the fiscal field in postcommunist Romania”, Jurnalul Practicilor Pozitive Comunitare, nr. 1/2020, p. 3–25.

Anumite categorii de venituri cresc într-un mod accelerat, în toată această perioadă. Între aceste tipuri de venituri se regăsesc o parte consistentă din salariile din unele regii autonome și companii de stat, în prima perioadă postcomunistă, mai târziu, cele din agenții guvernamentale și autorități de reglementare și unele din așa numitele *pensii speciale* care ajung, datorită legilor care le reglementează, la niveluri ce pot fi considerate deja excesiv de ridicate<sup>2</sup>, chiar și pentru unele dintre țările cele mai dezvoltate ale UE.

Criza economică, resimțită puternic și în România începând din 2009, a reprezentat momentul declanșării unei prime încercări de a pune ordine în sistemul de salarizare al bugetarilor și în sistemul de pensii publice, după o perioadă de 20 de ani de schimbări legislative permanente, reactive și discontinue, care au generat inechități importante în cele două sisteme de distribuire a veniturilor.

În condiții de criză și de penurie a resurselor, criteriul moral, ca determinant structurant al echității sociale, devine unul important și foarte prezent în spațiul public.

O temă importantă adresată în acest context a fost cea a discrepanțelor în domeniul salarizării bugetarilor, respectiv, a pensiilor așa-numite speciale *versus* pensiile bazate exclusiv pe contributivitate. Au fost identificate anumite categorii susceptibile a fi privilegiate, categorii precum cele ale aviatorilor și magistraților fiind considerate exemplare în acest sens. De asemenea, au fost identificate și alte categorii de angajați privilegiați, din instituții, precum Autorități de reglementare, anumite Regii autonome și Companii de stat.

Pe de altă parte, schimbările succesive din legea pensiilor au generat inechități și în sistemul de pensii bazat pe contributivitate, materializate în beneficii diferite pentru condiții foarte asemănătoare de muncă și de contributivitate. Cele 3 legi ale pensiilor (19/2000, 263/2010, respectiv, 153/2017) și-au propus reducerea acestor discrepanțe și inechități.

Perioada postcriză, cu precădere ultimii 2 ani, a dus, în condiții de creștere economică semnificativă, la o „relaxare” a criteriului moral amintit mai sus și la adâncirea tuturor acestor discrepanțe și inechități. Veniturile încasate de către persoane numite în Autorități de reglementare și în Consilii de administrație au crescut, fără legătură cu performanța lor sau a instituțiilor respective, pensiile mari au devenit și mai mari, în timp ce majoritatea salariilor și pensiilor au rămas la niveluri modeste, chiar în condițiile în care creșterea procentuală a fost una importantă, datorită valorilor mici la care s-a aplicat, nu s-a resimțit într-o măsură semnificativă în creșterea reală a acestor venituri.

Ridicarea plafonului de acordare a indemnizației de creștere a copilului a dus la situații aberante în care au existat beneficiari care au încasat timp de doi ani sume de ordinul zecilor de mii de euro, pe baza unor contribuții sociale, în cele mai multe cazuri conjuncturale, de 100 de ori mai mici decât suma încasată (procentul contribuției, conform MMJS a fost de 0,85%, beneficiul a fost de 85% din venitul respectiv).

Toți pensionarii, inclusiv cei cu pensii speciale, au fost scutiți de plata Contribuțiilor de asigurări sociale de sănătate, pentru întreaga pensie, indiferent de

---

<sup>2</sup> Există diferențe mari și între aceste pensii speciale și între categoriile de pensionari cu pensii speciale.



cuantumul ei, cât și de plata impozitului pe venit pentru primii 2 000 de lei din pensie.

Pe de altă parte, discrepanțele între pensiile bazate pe contributivitate și cele „speciale” au crescut semnificativ, în mod artificial, ca urmare a schimbării modului de calcul al taxării muncii<sup>3</sup>. Creșterea venitului brut, resimțită într-o măsură destul de redusă, pentru majoritatea salariaților (aici sunt incluși, mai ales, cei din mediul privat) în creșterea salariului net, s-a resimțit, în schimb, într-o măsură foarte semnificativă în creșterea pensiilor speciale, corelate cu salariul brut, în condițiile diferenței semnificative de taxare a celor două tipuri de venit (salariile, taxate, în medie, cu 42%, pensiile, taxate cu maximum 10% – doar cele care depășesc 2 000 de lei și doar pentru suma care depășește acest prag).

Analiza pe care o propunem vizează:

- evoluția inegalității și identificarea câștigătorilor și perdanților procesului de diferențiere socială;
- evoluția cadrului legislativ, în domeniul fiscal, în domeniul salarizării și al pensiilor;
- diagnoza inechităților sociale generate de diversele modificări ale cadrului legislativ între categorii sociale și în interiorul categoriilor sociale, din perspectivă transversală și longitudinală;
- eficiența transferurilor sociale, altele decât pensiile în reducerea sărăciei și în diminuarea/creșterea inechității sociale.

### **Premise și ipoteze ale analizei**

Una dintre premisele asumate în această lucrare este aceea că politicile sociale, cele economice și cele fiscale, pot discrimina în mod legitim anumite categorii, în defavoarea altora, doar din perspectiva a 3 tipuri de considerente, corelativ cu 3 tipuri de criterii:

- criteriul economic;
- criteriul social;
- criteriul meritocratic.

Așadar, din această perspectivă, orice avantaj comparativ, acordat unor grupuri sau unor persoane, ce nu poate fi justificat prin prisma nici unuia dintre cele 3 criterii legitime de discriminare este, în fapt, un privilegiu ce nu justifică adresabilitatea din perspectiva politicii publice. Chiar și atunci când aceste avantaje urmează logica unei diferențieri structurate pe baza unor astfel de criterii legitime, nivelul la care operează aceste diferențieri trebuie să fie unul rezonabil (în sensul îndeplinirii condiției echității sociale, ce va fi operaționalizat în configurarea cadrului teoretic și conceptual al acestei analize).

În România actuală există diferențe semnificative ce nu urmează logica

---

<sup>3</sup> Un exemplu elocvent: o pensie specială de 36 000 lei (!!!) crește, ca urmare a acestor măsuri, la 74 000 lei brut, adică 68 800 lei net (salariul minim pe economie crește și el, cu 300 lei brut, sub 200 lei net).

discriminării conform nici unuia dintre cele 3 criterii amintite, atât din perspectiva drepturilor, cât și din cea a obligațiilor.

Pe de altă parte, chiar atunci când sunt legitime din perspectiva amintită, nivelul acestor diferențieri este unul greu de justificat.

Diferențele vizează categorii de persoane, dar se manifestă și în cadrul fiecăreia dintre aceste categorii: între rezidenții conectați la sistemul de încălzire centralizat și subvenționat masiv (indiferent de venit) și cei neconectați și nesubvenționați, între pensionarii care primesc o pensie corelată, fie cu contribuția pe toată perioada de activitate, fie pe ultimii 5 ani, fie pe cei mai buni 5 ani, pe ultimele 3 luni, fie fără corelație cu contribuția, ci doar cu poziționarea venitului obținut, în raport cu salariul mediu.

Asigurări de sănătate plătesc doar anumite categorii, indiferent de venit, altele fiind exceptate, indiferent de venit, alte categorii plătesc aceste contribuții la nivel minim, indiferent de venit.

### Cadrul teoretic și conceptual

Conceptul de „dreptate” este abordat dihotomic, din perspectivă filosofică, încă din Antichitate. În *Republica* lui Platon sunt puse față în față, prin dialogul personajelor invocate, două abordări diferite ale ideii de dreptate, ca puncte de pornire în configurarea a două tipuri de teorii ale dreptății:

**Personajul Thrasymachos:** „În orice cetate dreptatea este același lucru cu , anume, folosul stăpânirii constituite. Or, cum acesta are puterea, îi e vădit celui ce judecă bine că pretutindeni dreptatea este același lucru: folosul celui mai tare” (Platon, apud. Miroiu, 1996: 17).

**Personajul Socrate:** „dreptatea este acea virtute care face cu puțință ca celelalte să ia ființă și că, odata apărute, să se pastreze, atâta vreme cât și ea s-ar afla acolo” (ibidem: 18).

Cele două abordări ale ideii de dreptate au fost reinterpretate fie de filosofi idealști, precum Kant, fie din cealaltă perspectivă, de utilitariști, precum Bentham sau Hume, ambele regăsindu-se, în teoriile moderne ale dreptății, sintetizate de B. Barry, la aproape 1 300 de ani de la *Republica* lui Platon:

B. Barry identifică drept chestiune centrală a oricărei teorii a dreptății, „în vremea lui Platon, ca și în a noastră (...) capacitatea de a argumenta în favoarea relațiilor inegale dintre oameni” (Barry, 1989:3). B. Barry definește astfel cele două mari abordări ale ideii de dreptate:

- dreptatea ca avantaj;
- dreptatea ca imparțialitate.

Prima accepțiune este cea preponderent folosită de către adepții perspectivei utilitariste în abordările moderne asupra dreptății, în tradiția clasicilor utilitarismului, Thomas Hobbes și David Hume.

Cea de-a doua accepțiune pornește de la viziunea idealistă kantiană asupra dreptății și capătă o notorietate semnificativă, în varianta consacrată odată cu apariția unei cărți considerate a fi una dintre cele mai importante cărți de filosofie

politică a secolului trecut. Autorul acestei cărți este filosoful liberal John Rawls, iar cartea, apărută în 1971, se numește *A Theory of Justice*.

### **Dreptatea ca dreptate socială. Perspectiva liberală. John Rawls**

În cartea lui Rawls, amintită mai sus, (Rawls, 1971), autorul propune o teorie a dreptății ce se construiește pornind de la câteva principii de bază: libertate, egalitate și recompense pentru serviciile care contribuie la binele public. Rawls propune două idei care stau la baza ideii de *dreptate ca echitate*, din perspectiva *dreptății ca imparțialitate: poziția originară și vălul de ignoranță*.

Aceasta presupune ignorarea propriei poziții sociale, propriilor abilități și oportunități sociale din perspectiva evaluării cadrului de referință al configurării dreptății sociale:

„Dreptatea este cea mai importantă virtute a instituțiilor sociale, așa cum adevărul este cea mai importantă virtute a sistemelor de gândire” (Rawls, 1971: 3).

După 42 de ani de la apariția cărții lui Rawls, apare o altă carte ce devine foarte repede *best seller* și propune, de data aceasta, o viziune neomarxistă asupra ideii de dreptate socială. *Capitalul în secolul XXI*, cartea lui Thomas Piketty, apărută în 2013, ce propune o analiză a inegalității sociale în societatea occidentală contemporană, este urmată de o carte recent apărută, în care Piketty nuanțează și completează teoria sa asupra dreptății sociale. Pornind de la ideea că „fiecare societate inventează un discurs ideologic pentru a justifica inegalitățile sociale”, Piketty consideră că în societatea occidentală de azi, inegalitatea nu este atât una de natură economică sau tehnologică, ci, mai curând, una de natură ideologică și politică. Conform autorului citat „inegalitățile nu sunt naturale, ci sunt construite în secolul al XXI-lea printr-un discurs proprietarist, antreprenorial și meritocratic”<sup>4</sup>. Abordarea lui Piketty este una puternic redistributivă și se bazează pe *socializarea averilor și proprietăților*:

- prin impozite progresive cu rate marginale foarte mari de impozitare pe moșteniri și tranzacții imobiliare;
- prin redistribuirea sumelor colectate tinerilor, care vor primi, toți, 120 000 de euro, la împlinirea vârstei de 25 de ani.

Un punct comun, atât al teoriilor clasice, cât și al celor moderne asupra ideii de dreptate socială, este raportarea la conceptul de *merit*. Fie că meritul este asociat cu poziția socială, fie că este asociat cu anumite calități individuale ale persoanei, discursul asupra ideii de dreptate se construiește în jurul său. În timp ce abordarea liberală asociază **meritul**, ideii de **dreptate**, postulând sistemul meritocratic ca fiind cel ce asigură echitatea socială, abordarea din perspectivă ideologică „de stânga” pune în discuție tocmai exacerbară ideii de merit în construirea unui discurs de justificare a inegalității sociale.

---

<sup>4</sup> [https://www.liberation.fr/debats/2019/09/11/thomas-piketty-chaque-societe-invente-un-recit-ideologique-pour-justifier-ses-inegalites\\_1750740](https://www.liberation.fr/debats/2019/09/11/thomas-piketty-chaque-societe-invente-un-recit-ideologique-pour-justifier-ses-inegalites_1750740).

Meritocrația desemnează „o stare socială în care ierarhia pozițiilor o imită exact pe cea a calităților individuale (talente și merite), (...) o stare socială în care domnește egalitatea șanselor (...). Potrivit celei mai curențe versiuni asupra meritocrației, școala îndeplinește această sarcină (a selecției meritocratice, n.m.); ierarhia socială se confundă, deci, cu cea a diplomelor” (Boudon, ș.a., coord., 1996: 164).

Modelul meritocratic funcționează însă în mod diferit în sistemul economic privat, comparativ cu cel public. Acolo unde funcționarea mecanismelor de selecție și mobilitate socială este sancționată, respectiv, validată de acțiunea unor mecanisme „de piață”, meritul este validat de piață și operaționalizat în forme măsurabile, asociate profitului adus firmei.

În domeniul bugetar, piața, deși poate deține un anumit rol, reprezintă doar unul dintre factorii implicați în validarea și legitimarea unei definiții operaționale a mecanismului meritocratic al mobilității sociale în cadrul subsistemului respectiv. Între factorii importanți ce validează funcționarea acestui mecanism se regăsește sistemul legislativ care îl reglementează (Preotesi, 2014: 578).

Venitul reprezintă un puternic criteriu de diferențiere în interiorul clasei mijlocii care, după cum remarcă Mills, este una neomogenă, „mai degrabă o piramidă, decât un strat orizontal” (Mills 1951/1994: 216, apud. Larionescu, Mărginean, Neagu, 2006: 24).

Eterogenitatea clasei de mijloc în România capătă forma polarizării sociale între partea superioară a clasei de mijloc, apropiată ca nivel de venituri și stil de viață de clasa de sus și partea inferioară a clasei de mijloc, având un nivel al veniturilor apropiat, mai degrabă de cel al clasei de jos, dar încercând să susțină cu resurse limitate un stil de viață propriu clasei de „subgrupurile care formează clasa mijlocie din România au (și) o trăsătură comună: urmăresc, în permanență, distanțarea de clasa de jos și apropierea de elita socială” (Vasile, 2008: 373).

**Analiza propusă vizează o parte a clasei de mijloc, aflată sub influența directă a politicilor publice în domeniul pensiilor și salariilor și este potențată de anumite aspecte ale politicii de taxare a veniturilor.**

O perspectivă complementară, adecvată analizei pe care o propunem este cea a formării și circulației elitelor, din perspectiva relației dintre poziția socială și nivelul venitului.

Vilfredo Pareto, definește elita în două moduri complementare:

- din perspectiva calităților individuale recunoscute social, elita reprezintă o „categorie socială alcătuită din indivizii cu cea mai ridicată cotă de apreciere în ramura lor de activitate” (Pareto, 1916, apud. Boudon, ș.a., coord., 1996: 100);
- din perspectiva poziției ocupate în societate-indivizii care exercită funcții de conducere. Această categorie cuprinde două subcategorii: elită guvernamentală și elita neguvernamentală.

„Pentru Pareto, elita există și guvernează în toate societățile, indiferent de regimul politic (...) sau cel economic (...). Distribuția inegală a averilor, a puterii și a prestigiului, este posibilă, deoarece un număr mic de persoane, guvernează masele, recurgând la forță și la viclenie” (idem).

Wright Mills definește elita referindu-se la societatea americană de la

mijlocul secolului trecut, în raport de locul ocupat în structura relațiilor de putere. Pentru Mills există o elită a puterii, reprezentând „produsul legăturilor care unesc cele trei oligarhii dominante în societatea americană, alcătuite din cercurile de putere ale sectoarelor politic, economic și militar; aceste centre reprezintă «centre autonome ale puterii naționale», după care celelalte sectoare sociale(...), se adaptează și se modelează (...)” (Mills, apud. Bădescu, 1996: 665).

Wright Mills introduce termenul de *elita totală* ce cuprinde categoria de membri ai elitei ce se regăsesc la intersecția celor 3 centre de putere.

Așadar, elitele sunt definite fie pornind de la calitățile indivizilor fie (ținând cont, sau nu, de acestea) ca produse și/sau generatoare ale unui anumit tip de raport social.

Societatea meritocratică este cea în care ierarhia pozițiilor se suprapune peste cea a calităților individuale – cele două tipuri de definiții – moduri diferite de descriere a aceiași realități, subiectul definiției, anume indivizii aparținând elitei, fiind unii și aceiași. O meritocrație perfectă este însă o utopie, astfel încât cele două tipuri de definiții configurează sfere diferite ale conținutului termenului de elită.

„O definiție implicită a elitei vehiculată în spațiul public introduce în practica folosirii termenului anumite ambiguități, în sensul atribuirii automate, în unele cazuri, a unor atribute individuale folosite drept criteriu de selecție conform primului tip de definire a elitelor, deși includerea în această categorie s-a făcut conform celui de-al doilea tip de definiție. Un rol important în întreținerea acestui tip de confuzie îl are mass-media, fie că susține sau nu prin aceasta anumite interese” (Preotesi, 2015: 92).

Capitalului economic și celui politic i se adaugă capitalul cultural și astfel „se creează o elită ce tinde să devină una totală, prin (re)activarea și instrumentalizarea acțiunii unei părți a elitei culturale, în sensul promovării culturii dominante a acestei clase dominante – în sensul dat de Bourdieu termenului” (idem).

Având și mijloacele culturale de menținere și consolidare a dominației, pe lângă cele politice și economice, această nouă elită se apropie de definiția elitei totale dată de W. Mills.

Interacțiunea dintre o parte din această nouă elită culturală, o parte dintre deținătorii mijloacelor de promovare a culturii dominante și o parte dintre vectorii promovării mesajelor corespunzătoare a dus la formarea unor subelite, definite de Viorella Manolache astfel:

**Elita mediacrației** – „segmentul ocupațional care deține puterea asupra mijloacelor de informare în masă, apelând la conformism intelectual, invectivă și slogan”;

**Elita intelocrată** – „acel comentator aparent critic care se adresează unei audiențe nespecializate în probleme de larg interes public” (Manolache, 2009: 13). O parte din această nouă elită culturală „s-a profesionalizat, devenind intelectualitate publică prin accesul la mediatizare (...) Intelectualul public devine din ce în ce mai public și din ce în ce mai puțin intelectual, dovedind o diluare a sa în favoarea politicului” (Gavrilăscu, 2006, apud. Manolache, 2009).

Mesajul transmis prin mass-media utilizează anumiți vectori de imagine ce

au, la rândul lor, interese proprii, pe care sunt în poziția de a și le putea promova, devenind *subelite ale funcției și ale poziției*.

Interesele elitei se intersectează cu interesele subelitei mediocratice și intelocrate – subelite ale poziției care se promovează pe sine, în contextul în care interesele sistemului pe care îl reprezintă sunt convergente cu cele ale elitei economice și politice și cu cele ale subelitelor funcției și poziției, care se promovează pe sine.

Din analiza de conținut a emisiunilor principalelor posturi de știri, valorificată în lucrarea citată mai sus și validată prin continuarea participării în calitate de invitat la emisiuni ale posturilor TV respective, voi sintetiza câteva concluzii adecvate analizei propuse aici.

### **Sinteza rezultatelor analizei mesajului media**

Cercetarea (ale cărei concluzii au fost prezentate, în Preotesi, 2011, 2015) s-a bazat pe monitorizarea reflectării câtorva teme majore, precum criza și justiția socială la posturile principale de știri și dezbateri: Realitatea TV și Antena 3, pentru perioada 2009–2010, respectiv, Realitatea TV și Digi 24 TV, pentru perioada 2011–2016. Monitorizarea a inclus principalele emisiuni ce își propun dezbateri de teme importante și de actualitate.

**Obiectivul cercetării** l-a reprezentat analiza modului în care motivațiile actorilor sociali și politici se reflectă în discursul pe tema crizei, în prima perioadă monitorizată, respectiv, pe teme mai generale ce vizează mecanismele distributive și redistributive din perspectiva politicilor publice, în perioada postcriză.

Rezultatele analizei media au fost completate și validate prin observație participativă realizată în cadrul a peste 70 de emisiuni în direct la care am participat la posturile de știri Digi 24 TV, Realitatea TV, TVR Info, B1 TV, în perioada martie 2012–martie 2019.

**Între actorii implicați în dezbateri se regăsesc** reprezentanți ai media (*analști și moderatori*), reprezentanți ai Guvernului, reprezentanți ai Partidelor politice, reprezentanți ai Sindicatelor – categoriile nu sunt mulțimi riguros disjuncte, rolurile fiind, în anumite cazuri, interșanjabile.

### ***Stereotipuri și tabuuri în mesajul public***

Temele importante ale dezbaterii publice sunt tratate, în general, „după scheme reducționiste, simpliste și care vehiculează un corp de stereotipuri, interesul cvasicomun al actorilor implicați fiind promovarea mediocrației și menținerea unui status-quo al raporturilor de putere din societate” (Preotesi, 2010).

Una dintre concluziile principale prezentate în studiul citat mai sus este aceea că promovarea unui discurs bazat pe stereotipuri ideologice blochează inovația socială ce poate genera soluții *incomode* la problemele asociate crizei economice.

O astfel de *soluție incomodă* ar fi schimbarea fundamentelor unui model de

justiție socială construit și promovat pentru a justifica inegalități sociale uriașe ca fiind produsul unui (fals) mecanism meritocratic de selecție socială.

Abordarea dominantă este cea din perspectivă utilitaristă, susținută de câteva stereotipuri mediatice:

- egalizarea salariilor și a pensiilor se poate face doar în sus, iar salariile și pensiile, inclusiv cele foarte mari, nu pot fi scăzute, indiferent de natura lor (contributivă, sau necontributivă), pentru că reprezintă un infailibil *drept câștigat*;
- argumentele de tip moral sunt, în general, evaluate *la pachet* cu cele economice, prin promovarea de raționamente de tipul: „*scăderea salariilor sau pensiilor foarte mari, nu ar duce la o economie importantă la buget*”;
- măsurile de tip redistributiv au o reprezentare mai degrabă marginală între soluțiile propuse la problemele induse de criza economică, măsurile agreeate sunt poziționate în afara moralei – o măsură economică, care reprezintă, de fapt, o anumită orientare de ordin general, este „*sprijinirea mediului privat*”, ca „panaceu universal” la impactul negativ al crizei;
- pentru justificarea discrepanțelor uriașe între categorii de angajați din sistemul public, se recurge la anumite comparații cu situația din UE, ca argument justificativ pentru menținerea *status-quo*-ului privilegiat al anumitor categorii – de exemplu, salariul unui magistrat din România este comparat cu cel al unui magistrat din UE, fără a se compara și salariile altor bugetari cu cele corespondente. În logica aceluiași tip de argumentație apare ca argument final și infailibil, faptul că salariile și pensiile magistraților, aflate la un nivel mult peste nivelul celorlalți bugetari, ar fi *o cerință a UE*, un alt argument des folosit, fiind că doar așa poate fi asigurată *independența justiției*.

Monitorizarea emisiunilor TV, realizată în perioada crizei economice, respectiv în perioada postcriză, relevă o atitudine contradictorie a mass-media, în ceea ce privește așa-numitele pensii speciale. În timp ce în perioada de început a crizei, discrepanța foarte mare între nivelul mediu al acestora și cel mediu al pensiilor bazate pe contributivitate a fost identificată de mass-media ca o situație inacceptabilă, atât din punct de vedere moral, cât și din punct de vedere economic, aceleași posturi TV și o parte dintre aceleași moderatori sunt cei care au susținut apoi ideea infailibilității drepturilor câștigate, amintită mai sus.

Perioada postcriză accentuează această abordare „legalistă”, paradigma dominantă promovată în mass media fiind cea a identificării *drepturilor câștigate* ale anumitor categorii cu *dreptatea socială*. Persistă atitudinea contradictorie amintită mai sus; în timp ce discrepanțele uriașe, în anumite cazuri sunt identificate și sancționate în spațiul public, această sancțiune nu este însoțită de o analiză riguroasă a fundamentelor mecanismelor ce generează astfel de situații.

Într-un cadru mai general, identificarea unor discrepanțe majore dintre lege și morală nu pare a genera niciun fel de tensiuni axiologice celor care populează spațiul mediatic. Sunt folosite frecvent sintagme de tipul, „poate că nu este moral, dar este legal”, fără a aduce în discuție fundamentul moral al legilor. În plus, confuzia întreținută intenționat, în opinia mea, între *drepturi* și *dreptate*, contribuie la

promovarea unui model de (in)justiție socială precum cel discutat în acest capitol.

Pe de altă parte, indiferent de orientarea ideologică declarată mai mult sau mai puțin explicit, abordarea modului de premiere a meritelor recunoscute ca atare, este una ultraliberală, discuția fiind purtată asupra naturii meritelor identificate ca atare și nu asupra nivelului acordării recompensei. Foarte prezentă în spațiul public este abordarea de tipul „dacă își face treaba cum trebuie și este eficient”, nu contează cât de bine este plătit – chiar și când e vorba despre bani publici. În plus, orice formă de austeritate în comportamentul public al elitei politice este taxat drept „populism”. De exemplu, comportamente considerate normale în alte democrații consolidate, precum folosirea mijloacelor de transport în comun de către parlamentari sau miniștrii, în România ar fi considerate doar niște gesturi populiste.

Aici apar însă câteva nuanțe care trebuie explicitate. Deși, după cum aminteam mai sus, abordarea dominantă în media este aceea că tăierile de pensii și salarii sunt inacceptabile, în sine, iar creșterile de salarii și pensii continuă să fie considerate bune, în sine, indiferent cui se aplică, creșterile de salarii din domeniul public, din anii 2017–2019 și preconizatele creșteri semnificative de pensii ce vor urma sunt considerate nesustenabile și mult prea mari în raport cu evoluțiile din „economia reală”. Odată cu aceste creșteri de salarii pentru bugetari și de pensii, deși persistă o abordare dominantă „antiausteritate”, la fel de prezentă este și abordarea dihotomică *angajați la stat – angajați în domeniul privat*. Bugetarii, în ansamblul lor, sunt considerați privilegiați în raport cu angajații din domeniul privat. Pe de altă parte, în timp ce principiile care fundamentează acordarea de pensii speciale unor categorii nu sunt chestionate, fiind chestionate doar excesele care sunt tratate ca un fel de efect colateral, pentru alte categorii, precum parlamentarii, pensiile speciale sunt considerate inacceptabile, deși sunt la un nivel mult mai scăzut față de cele ale magistraților, de exemplu. Aici apare același *reflex legalist*, al dreptului câștigat, abordarea critică din cazul parlamentarilor fiind anulată, astfel, în cazul magistraților. Fără îndoială că denunțarea exceselor, precum pensiile de zeci de mii de lei, amintite mai sus, este prezentă în media, dar dezbaterele despre justiție socială și despre fundamentele ideii de dreptate socială, lipsesc cu desăvârșire. Din cele câteva sute de emisiuni monitorizate și cele peste 70 de emisiuni la care am participat, am identificat o singură referință la necesitatea discutării legitimității unui principiu cel puțin discutabil, cel al dreptului câștigat. Moderatorul emisiunii respective, pur și simplu, a închis discuția înainte de a o începe...

O concluzie mai generală este aceea că argumentația teleologică a celor direct interesați de menținerea și reproducerea situației privilegiate în care se află, nu generează o contrargumentație articulată în spațiul public.

#### ***Sinteza datelor colectate de pe site-uri și bloguri dedicate dezbaterii drepturilor bugetarilor cu regim special***

Din analiza unor platforme virtuale de dezbateri cu privire la drepturile speciale ale unor categorii de bugetari, rezultă câteva argumente ce își propun să justifice discrepanțele foarte mari între salariile și, mai ales, pensiile speciale ale unor categorii de bugetari, comparativ cu alte categorii „nespeciale”, dintre care am selectat pe cele mai des invocate.



- incompatibilitățile și alte restrângeri de drepturi aferente anumitor funcții publice;
- natura specială a muncii (în cazul militarilor);
- importanța socială a muncii acestor categorii;
- necesitatea de a avea un nivel de viață care să le asigure independența financiară și „a nu fi nevoiți” să devină corupți. În cazul magistraților, independența justiției trebuie susținută și prin asigurarea unui nivel de viață la fel de ridicat și după pensionare. În cazul militarilor, pensia reprezintă o parte a unui contract ce presupune o plată pentru prestația din perioada activă și una pentru situația de rezervist.

Deși unele dintre aceste argumente sunt corecte, în sine, ele nu justifică, în nici un fel, nivelul recompensării unor merite și al compensării unor eforturi. De exemplu, a nu avea posibilitatea legală a accesării unui al doilea loc de muncă nu poate fi un argument care să susțină corectitudinea unui salariu de 5 ori mai mare decât în cazul unor categorii cu nivel educațional și importanță socială a muncii, comparabile. Utilizând drept reper durata maximă admisibilă legal a muncii, de 12 ore pe zi, presupunând că toți ceilalți angajați bugetari ar avea un al doilea serviciu *part-time*, un raport rezonabil ar fi de 1:1.5, pentru categorii cu educație și pregătire profesională, comparabile. Un salariu mai mare ar însemna o pensie bazată pe contributivitate mai mare, deci compensația și recompensa s-ar transfera și către perioada inactivă. Exceptând militarii, pentru care modul de calcul al pensiei este diferit, nu există nicio justificare, nici morală, nici economică, nici socială, pentru a recompensa niște oameni deja recompensați în exces, cu salarii mult peste media celor cu pregătire și educație comparabilă, cu pensii speciale, în care partea necontributivă depășește, în unele cazuri, de 15 ori partea contributivă.

Nici în cazul militarilor, polițiștilor și altor categorii nu pot fi justificate valori ale pensiei ce depășeșc cu mult media salariilor din ultima parte a perioadei active.

Așadar, chiar și acolo unde principiul existenței unei pensii speciale poate fi considerat unul corect, este necesară o corelare a acestui nivel cu cel al venitului din perioada activă, dar și cu cel al mediei procentului pensie/salariu al pensionarilor ce primesc o pensie calculată exclusiv pe baza contributivității. Dacă, în ceea ce privește anumite categorii din sistemul de apărare și ordine publică, pensiile excesiv de mari sunt mai degrabă excepții, există categorii, precum magistrații și aviatorii, pentru care această situație reprezintă regula. Fără îndoială că meserii precum cea de aviator, care presupun, pe lângă pregătire profesională, anumite riscuri profesionale evidente, trebuie recompensați ca atare, dar și aici salariul ar trebui să reprezinte, prin nivelul său, recompensa, transferată apoi, pe bază de contributivitate, în nivelul mai ridicat al pensiei.

Creșterile accentuate de salarii pentru unele categorii de bugetari, din perioada 2017–2019 au adâncit discrepanțele între categorii de bugetari, precum și discrepanțele între angajații bugetari și cei din domeniul privat. Pe lângă poziționarea diferențiată prin coeficienții alocați prin legea salarizării unitare adoptată în 2017, modul diferențiat de aplicare a legii a reprezentat o sursă a creșterii inechității sociale. În timp ce o parte a bugetarilor a beneficiat de creșteri

salariale, direct la nivelul prevăzut pentru anul 2022, pentru ceilalți această creștere a fost prevăzută a se acorda eșalonat, pe parcursul acestor 4 ani. Dacă în ceea ce privește anumite categorii, precum medicii rezidenți, există o justificare socială, economică și morală, acestea aflându-se, la acel moment, la un nivel foarte jos și demotivant pentru absolvenții de medicină, pentru alte categorii, justificarea acestei abordări diferențiate este mai dificil de justificat.

Măsurile de austeritate din 2010 au relevat un pattern al legitimității drepturilor *intangibile*, comparativ cu cele *tangibile*. În plus, retorica dreptului câștigat privește anumite drepturi deja câștigate, dar și drepturi ce vor putea fi câștigate, la un moment dat, asta doar în cazul anumitor pensionari cu pensii speciale (aici e vorba doar despre magistrați). Schimbarea sistemului de impozitare, din 2017, a dus la creșterea semnificativă a unor pensii speciale, care, prin diferența de impozitare dintre pensiile raportate la salariul brut și salariile brute respective și prin raportarea pensiei la salariul brut, au ajuns să depășească semnificativ ultimul venit lunar net, crescut deja, în mod artificial în cazul unora dintre acești „speciali în ultima lună”, cea la care se raportează pensia în cauză. Situația generată a putut fi corectată, cu o excepție, în cazul magistraților, pentru care Curtea Constituțională a emis o decizie, pe cât de sfidătoare, pe atât de puțin comentată în spațiul public, că o asemenea escrocherie legală trebuie acceptată necondiționat, **pentru a nu fi afectată libertatea justiției!!** În plus, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) (comunicat CSM, 17 iulie 2019) a avut o reacție virulentă atunci când a apărut în spațiul public posibilitatea supraimpozitării părții pensiilor speciale ce depășește 10 000 de lei, sumă considerată total insuficientă pentru compensarea parțială a inconvenientelor poziției de magistrat. De asemenea, într-un mod asemănător au reacționat Asociații ale magistraților și Asociația magistraților pensionari din România<sup>5</sup>. Este important de amintit că aici ar fi fost vorba despre taxarea părții ce depășește 10 000 de lei a unor venituri asimilate pensiilor, dar nebazate pe contributivitate și taxate, în prezent, la un nivel de aproape 5 ori mai mic decât salariile brute la care se raportează.

În timp ce drepturile pensionarilor, atât cele legitime, cât și cele mai puțin legitime, precum cele amintite mai sus, sunt foarte greu de pus în discuție, în condiții de recesiune economică, primele drepturi ce vor putea fi „atacate” sunt cele ale salariaților care încă nu le-au primit, adică cei care așteaptă creșterile propuse a fi eșalonate prin aplicarea legii unitare de salarizare.

Lipsa de dezbatere publică reală privitor la fundamentele justiției sociale reprezintă premisa reproducției lărgite a acestui sistem fals meritocratic, în care anumite merite sunt recompensate excesiv și pentru alte merite, recompensa este mult subdimensionată și, eventual, amânată.

O abordare utilitaristă a definirii unei astfel de situații pornește de la premisa că pentru anumite categorii, meritul, odată recunoscut de societate, a fost și recompensat, în consecință, pentru alte categorii, meritul, deși recunoscut, nu a fost recompensat încă și, pe de altă parte, nu există nici un fel de competiție între cele două categorii, ale căror interese nu se intersectează.

---

<sup>5</sup> <https://evz.ro/magistratii-pensionari-se-ridica-impotriva-suprataxarii-veniturilor-lor.html>

Premisa analizei pe care o propun este aceea că interesele celor două tipuri de categorii se intersectează și în anumite condiții, precum cele de limitare severă a resurselor, pot deveni concurente, câștig de cauză având, în acest caz, cei cu forță de negociere mai mare și poziționați mai sus în structura relațiilor de putere. În perioada „austerității”, salarii de 1 000 de lei au fost reduse cu 25%, în timp ce pensii de 20 de ori mai mari, nebazate decât în mică măsură pe contributivitate, nu au putut fi reduse nici măcar cu un leu....

În timp ce pentru sectorul privat, alocarea eficientă a resurselor reprezintă o condiție de bază, implicită, a funcționării unei firme, pentru sectorul public, aceasta are o influență, pe de o parte, mai complexă, pe de altă parte, mediată de mai mulți factori.

Orice activitate guvernamentală exercită o influență asupra afectării resurselor. Resursele fiind limitate, producerea oricărui bun sau serviciu implică un cost de renunțare pentru producerea unui alt bun sau serviciu

„Spre deosebire de ceea ce economia privată încearcă să facă în mod spontan, statul trebuie să vegheze pentru a nu risipi resursele productive, alocându-le în mod ineficace; în al doilea rând, statul are un rol constituțional de garant al interesului general; în consecință, lui îi revine sarcina de a acționa, în cadrul producerii propriilor prestații, dincolo de respectarea normelor de alocare optimă a resurselor și de a contribui în mod direct la ameliorarea alocării resurselor în cadrul sectorului privat ori de câte ori aceasta se justifică (...). Risipirea resurselor (...) determină pentru colectivitate o pierdere de bunăstare care poate justifica necesitatea unei intervenții de corecție a funcționării sectorului public. Acest rol nu se limitează doar la alocarea resurselor, el are în vedere și realizarea unei juste repartiții a bunăstării și a echilibrului macroeconomic” (Porfiroiu, Iorga, 2009: 28).

În cele ce urmează, vom ilustra toate aceste considerente prezentate mai sus, cu date privind evoluția pensiilor și salariilor, sub impactul politicilor publice. Analiza celor trei legi, succesive, ale salarizării unitare a bugetarilor, va oferi repere importante ale modului în care s-a realizat poziționarea și repoziționarea angajaților din sistemul public în spațiul social, din perspectiva veniturilor salariale.

#### ***Analiza comparativă a legilor salarizării unitare a bugetarilor: L 330/2009, L 285/2010, L 153/2017***

Având în vedere faptul că inițiatorii primei legi a salarizării unitare au numit drept sursă de inspirație legea germană a salarizării unitare, cred că ar fi utilă o comparație cu modelul amintit.

Din analiza datelor privind sistemul german de salarizare a bugetarilor (preluate din Pârvoiu, 2009) au reieșit câteva concluzii prezentate pe larg în lucrarea amintită mai sus (Preotesi, 2016):

- excluzând din comparație salariul cancelarului german, raportul dintre salariul minim al unui bugetar din clasa de mijloc și cel maxim nu depășește 1:5;
- pe fiecare dintre cele 4 mari grupe de salarizare, prevăzute în sistemul german de salarizare a bugetarilor, diferențele dintre salariul minim și cel maxim al grupei nu depășesc un raport de 1:3,6, iar diferența între salariul

minim și cel maxim din sistemul bugetar nu depășește un raport de 1:11, sau, excluzând salariul cancelarului german, acest raport nu depășește 1:6,875.

Concluzionând în ceea ce privește comparația cu modelul german de salarizare, diferența fundamentală constă tocmai în diferențierea excesivă, proprie modelului românesc, a salariilor unor angajați cu educație înaltă, comparabilă cu reprezentanții ai clasei de mijloc. Un exemplu relevant în acest sens este cel al raportului dintre salariul maxim al unui profesor de liceu și salariul maxim al unui magistrat, în Germania, respectiv, în România. Dacă în Germania, acest raport este de 1:2,2, în România raportul, deși era preconizat a ajunge, conform Legii din 2009 (raportul real la acel moment, fiind de 1:10), la 1: 2,78, prin schimbările de coeficienți din Legea din 2017 este prevăzut a fi în jur de 1:8.

În ceea ce privește Legea unitară de salarizare din România, prima formă a acesteia, anume Legea 330/2010, stabilește un raport maxim între extremele salariilor de bază ale bugetarilor de 1:12. La mai puțin de un an de la adoptarea acestei legi, ea este abrogată și înlocuită cu Legea 285/2010. Principala diferență constă în creșterea raportului minim-maxim de la 1:12 la 1:15 și scăderea valorii de referință, de la 705 lei, la 600 de lei.

Legea din 2017 prevede o creștere semnificativă a valorii de referință (referința devenind salariul minim pe economie) și o reasezare a coeficienților alocați fiecărei grupe de salariați.

Legile salarizării unitare, chiar dacă, în mod declarativ, și-au propus să scadă ecartul dintre salariile unor categorii de bugetari, păstrează diferențe semnificative între categorii aflate pe poziții ierarhice simetrice, diferențe care cresc relativ la treapta cea mai înaltă. Cu alte cuvinte, salariul maxim la care poți ajunge, ca salariat bugetar, corelativ atingerii unui nivel maxim posibil de educație, de competență și de experiență în profesia respectivă, depinde mai mult de domeniul de activitate ales decât de nivelul atins în dezvoltarea profesională.

Aceste diferențe, care și așa erau destul de mari în Legea 330/2009, cresc în noua formă a legii, cea din 2010 și, prin creșterea valorii referențialului, dar și prin reasezarea coeficienților, cresc semnificativ în Legea din 2017, cea care se află în curs de aplicare.

Tabelul 8.1, în care sunt prezentate aceste raporturi în Legea din 2010, respectiv în variantele sale din 2011 și 2017, reprezintă o ilustrare a raporturilor de putere dintre reprezentanții anumitor domenii bugetare privilegiate, care sunt avantajați și mai mult de noua formă a legii, relativ la ceilalți bugetari, a căror forță de presiune nu a fost suficientă pentru a le îmbunătăți poziția în această grilă de salarizare.

Prin Legea salarizării unitare din 2017 scad, semnificativ, coeficienții de multiplicare pentru profesori din domeniul preuniversitar și universitar, cercetători și militari. În cazul medicilor în pofida creșterilor spectaculoase a salariilor din ultimii 2 ani, de asemenea, coeficienții de multiplicare scad, cu o excepție, medicii rezidenți, în cazul cărora creșterea nu este însă una semnificativă, din punct de vedere al coeficienților.

Ecartul dintre magistrați și toate categoriile amintite mai sus, deși, pentru unele categorii, scade din perspectiva coeficienților de multiplicare, crește semnificativ, în valori absolute, ca urmare a creșterii valorii de referință la care se raportează acești coeficienți de multiplicare.

Dacă luăm în considerare valorile minime asociate pozițiilor de debutant pentru magistrați, comparativ cu toate celelalte categorii de bugetari, diferențele sunt cel puțin la fel de greu de justificat. Un debutant, încă student la Institutul superior al magistraturii, primește, în anul II, un venit apropiat de cel ce reprezintă salariul de bază maxim al unui profesor universitar, și de nivel apropiat celui al unui medic primar, și apropiat de salariul maxim al unui ofițer superior din armată sau al unui polițist aflat în vârful ierarhiei domeniului.

Conform acestei legi „unitare” de salarizare, un judecător debutant primește un salariu cu 50% mai mare decât cel maxim pe care îl poate primi un profesor universitar și dublu față de cel maxim al unui CS gradul I.

Toate aceste diferențe se multiplică pe o scală mult mai largă în ceea ce privește diferențele de nivel ale pensiilor pe care le vor primi magistrații – 80% dintr-un venit mult mai mare, comparativ cu maximum 45%, dintr-un venit mult mai mic, în cazul pensiilor bazate pe contributivitate.

În ceea ce privește pe ceilalți bugetari amintitiți în comparație, vor exista, de asemenea, diferențe semnificative între pensiile lor și cele ale magistraților, dar, ținând cont că și aceștia vor beneficia de pensii speciale, diferențele vor fi proporționale (doar) cu diferența de salariu.

După cum se vede din Tabelul 8.1, Legea din 2017 sporește semnificativ aceste inechități, deja existente în variantele anterioare ale legii și, prin mărirea valorii de referință, diferențierea devine una mult mai mare, raportat la valorile absolute ale veniturilor salariale și ale pensiilor.

Lipsa de dezbatere publică reală asupra unor aspecte, precum cele semnalate mai sus, facilitează perpetuarea și adâncirea unor astfel de inechități generate și susținute prin astfel de legi, care devin surse ale inechității sociale.

Această situație nu este proprie doar sistemului public de salarizare și al celui al pensiilor speciale, ci se regăsește, uneori, în forme mai accentuate în norme care reglementează funcționarea altor instituții la fel de publice, dar care gestionează resursele publice, sau obținute de pe poziția de instituție publică (prin taxe, comisioane etc.), în regim privat, în privința salarizării.

Inechitățile privind diferențele de salarizare din unele Agenții de stat, Autorități de reglementare sau companii publice sunt notorii, dar, pe cât de vehiculate sunt informațiile legate de aceste venituri excesive în presă, fiind, de altfel, sancționate ca atare, pe atât de absentă este dezbaterea unor soluții reale de combatere a unor astfel de inechități.

Dezbaterile nu depășesc cadrul configurat de o paradigmă explicativă legalistă, îngust juridică, a intangibilității drepturilor câștigate, context în care nu poate fi pusă în discuție reconsiderarea relației mai generale, dintre drepturi și dreptate, respectiv, a relației dintre lege și morală.

Tabel 8.1.

Legile salarizării unitare a bugetarilor. Analiza comparativă a variantelor 2009–2010–2017.

Domeniu	Coef.multiplicare minim/maxim cf. Legea 330/2009	Coef.multiplicare minim/maxim cf. Legea 285/2010	Coef.multiplicare minim/maxim cf.Legea 153/2017
Armată, poliție, servicii secrete (incluzând soldele de grad)	1,88/11.45	1,97/11.77	1,2/4.7 (inclusiv solda de grad)
Profesori- învățământ preuniversitar-studii de scurtă durată	1,65/3.40	1,81/4.29	1,60/1.84
Profesori învățământ preuniversitar, studii de lungă durată	2,1/4.25	2,1/5.36	1,64/2.1
Profesori-învățământ universitar	2,0/ 7.6	2,37/8.16	1,65/4.35
Medici	1,9//5,5/6.2 (UPU, Serviciul Mobil de Urgență, Reanimare și Descarcerare – SMURD)/ 11,25 doar pentru medic primar anatomopatolog)	2,1///5,5/6.2 (UPU,SMURD)/ 11,25 doar pentru medic primar anatomopatolog)	2,28//5/5,34 (UPU,SMURD)/ 6,5-doar pentru medic primar anatomopatolog
Magistrați	3,15 (auditor ISM)/7,03 (judecător debutant)//11.7	5,63 (auditor ISM)/ 7,03 (judecător debutant)//12,75/ 14,93- ÎCCJ, CSM	2,9/4,1/6 (auditor ISM/Anul II/ judecător stagiar)// 10/15/16.5(inclusiv sporurile)
CS	CS 3,11/CS III 3.61/CSII 4.19/CSI 5.77	CS 3,11/CS III 3.61/CSII 4.19/CSI 5.77	CS 1.65/CSIII 1.69/CSII 2.39/CSI 3.02

Sursa datelor: prelucrări ale autorului după Legea 330/2009; Legea 285/2010; Legea 153/2017.

### Evoluții ale sistemului de pensii și efecte asupra beneficiarilor

Prima lege postcomunistă a pensiilor a fost adoptată abia în anul 2000. După cum remarcă Ioan Mărginean (Mărginean, 2007, 2011), ținând cont de faptul că până la adoptarea acestei legi s-au emis multe acte normative în domeniu, a fost necesară la adoptarea legii, abrogarea a 35 de legi, decrete, ordonanțe, Hotărâri de Guvern, sau doar articole din diferite reglementări, unele emise chiar înainte de 1990, majoritatea emise în perioada 1990–1999. Modificările au fost necesare și după adoptarea legii, fiind abrogate, între 2000–2008, nu mai puțin de 20 de articole sau aliniate de lege și fiind introduse 34 de articole sau aliniate noi.

Inovația, considerată foarte importantă de către autorul citat mai sus, este instituirea punctului de pensie ca mijloc de stabilire a valorii pensiei. În raport cu

vechea formulă de calcul, care prevedea posibilitatea alegerii a 5 ani consecutivi din ultimii 10 ani de contribuție, conform noii formule de calcul, punctajele lunare se calculează prin raportarea venitului brut al asiguratului la salariul mediu brut pe economie; la momentul pensionării, numărul mediu anual de puncte se împarte la numărul de ani standard de contribuție, iar cuantumul pensiei se stabilește prin înmulțirea cu valoarea punctului de pensie și rezultă mărimea pensiei.

Pe lângă faptul remarcat și de autorul citat că decidenții dețin controlul asupra fixării valorii punctului de pensie, a cărui valoare se stabilește printr-o decizie politică, raportarea punctajului la salariul mediu introduce anumite distorsiuni și inechități ce vor fi analizate în cuprinsul acestei secțiuni a lucrării.

A doua lege postcomunistă a pensiilor, cea din 2010, și-a propus realizarea unui sistem unitar de pensii publice. Legea prevede o apropiere a vârstei de pensionare pentru femei și bărbați, creșterea vârstei standard de pensionare pentru femei de la 60 la 63 de ani, un stagiu minim de 15 ani și unul complet de 35 de ani atât pentru femei cât și pentru bărbați.

O altă „inovație” introdusă odată cu Legea pensiilor din 2000 și modificată apoi succesiv, este limitarea contribuției la 3 salarii medii brute pe economie (2001–2003), apoi la 5 salarii (2003–2008). Între 2008–2010 s-a renunțat la această limitare, din 2010–2017 s-a reintrodus limitarea contribuției la 5 salarii medii brute pe economie, pentru ca din 2017 să se renunțe din nou la această limitare.

Am adus în discuție aceste două aspecte ale legii pensiilor, raportarea la salariul mediu pe economie, respectiv, limitarea contribuției, din perspectiva distorsiunilor pe care le-au introdus în sistemul asigurărilor sociale, cu efecte asupra creșterii polarizării și inechităților sociale.

Într-un asemenea context, mecanismul de indexare a pensiilor cu un procent egal pentru toate pensiile reprezintă unul dintre factorii care generează creșterea inegalităților în interiorul categoriei pensionarilor, prin mărirea permanentă a ecartului, în valoare absolută a nivelului pensiilor.

Raportarea punctajului pe baza căruia se calculează pensiile la salariul mediu pe economie transferă tendințele de polarizare a salariilor către o viitoare polarizare a pensiilor, prin creșterea artificială a acestui ecart, fără o legătură directă cu nivelul contribuției.

*Tabel 8.2.*

Evoluția pensie medie/salariu mediu/punct de pensie.

An	Pensia medie	Salariul mediu net	Valoarea punctului de pensie	Pensie med/salariu med %
2001	150	366	188	0,409836
2005	312	848	296	0,367925
2009	832	1 477	732	0,563304
2012	900	1 697	733	0,530348
2018	1 340	2 957	1 100	0,453162

*Sursa datelor:* MMJS, Casa Națională de Pensii Publice (CNPAS).

În Tabelul 8.2 este prezentată evoluția pensiei medii și a punctului de pensie, comparativ cu evoluția salariului mediu net, luând drept repere intervale de creștere

economică susținută (2001–2005, respectiv 2005–2008), perioada imediat următoare crizei economice (2012), respectiv perioada de creștere susținută a pensiilor, începută în 2017.

Este interesant de remarcat faptul că prima perioadă de creștere economică ilustrată cu date în tabelul de mai sus a dus la o deteriorare a raportului pensie medie/salariu mediu net, în timp ce în perioada următoare de creștere economică acest raport s-a îmbunătățit semnificativ, maximum fiind înregistrat în 2009, în anul în care efectele crizei economice au început să fie resimțite accentuat în România.

Pe de altă parte, ecartul dintre nivelul mediu al pensiilor speciale și cel al pensiilor bazate exclusiv pe contributivitate crește semnificativ în perioada 2010–2018 pentru o singură categorie, cea a magistraților. Pensia medie a acestei categorii se dublează, pornind de la un nivel de peste 10 ori mai mare față de pensia medie. În timp ce pensia medie pentru limită de vârstă crește, între 2010–2018, cu 63,8%, dar creșterea ecarterului în valoare absolută este de peste 8 000 de lei. Partea contributivă din pensia medie a magistraților crește cu 1 018 lei, în timp ce partea necontributivă crește, de la 7 609 lei, la 16 302 lei. Se pune problema cum poate fi justificată această „premiere suplimentară” medie de aproape 9 000 de lei lunar (sumă ce înseamnă aproape 7 pensii medii bazate pe contributivitate) pentru pensionarii magistrați, pornind de la un nivel al pensiei, aflat deja la un nivel de peste patru ori mai mare decât partea contributivă a pensiei acestora. În prezent, raportul dintre partea necontributivă și cea contributivă pentru magistrați este de 1:6.57!

*Tabel 8.3.*

Evoluția pensiilor bazate pe contributivitate și a pensiilor speciale 2010–2018.

Categorie de pensionari	Nivel mediu pensie		Nivel mediu pensie din bugetul ASS		Contribuție de la bugetul de stat	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Pensionari limită de vârstă	856	1 340	856	1 349	0	0
Magistrați	8 691	18 150	1 725	2 760	7 609	16 302
Membri ai corpului diplomatic și consular	4 270	5 480	1 975	2 457	3 249	3 321
Aviatori-aviație civilă	9 162	10 698	1 805	3 265	7 558	7 531

Sursa datelor: CNPAS, 2010–2018.

După cum aminteam anterior, viitoarele pensii ale actualilor salariați depind de poziționarea salariului în raport cu salariul mediu și de valoarea punctului de pensie. Așadar, un salariat având un salariu mediu al perioadei active la nivelul salariului mediu pe economie, va avea, simplificând calculul, o pensie al cărei nivel va reprezenta un procent din salariul mediu, de nivel apropiat procentului pe care îl înregistrează punctul de pensie în raport cu salariul mediu net. Dacă, în momentul de față, pensia medie depășește cu o cincime valoarea unui punct de pensie, ținând cont de distribuția salariilor, este de presupus că acest procent va scădea.



Cu totul altfel stau lucrurile în ceea ce privește o parte dintre pensionarii „speciali”. În timp ce raportul dintre valoarea pensiei medii pentru limită de vârstă bazată pe contributivitate și valoarea punctului de pensie era în 2018 de 1:1.21, în cazul pensionarilor magistrați acest raport era de 1:16.5.

Punctul de pensie reprezintă 41% din salariul mediu net (2018) și 23,9% din salariul mediu brut. Pentru pensionarii cu pensii speciale, pensia reprezintă 114% din salariul mediu net, respectiv 73% din salariul brut.

### Concluzii

În ultimii trei ani, cu precădere, s-a vorbit foarte mult în spațiul public despre dreptate, despre abuzuri, despre justiție. S-a vorbit mult și despre creșteri de pensii și salarii.

Este adevărat că, procentual, atât salariile, cât și pensiile au crescut semnificativ. În valoare absolută, însă, datorită bazei de raportare foarte joase la care s-au raportat aceste procente de creștere, pentru marea majoritate a salariaților și pensionarilor, creșterile au fost modeste.

În consecință, majoritatea pensiilor și salariilor, în pofida acestor creșteri semnificative, se găsesc încă la niveluri foarte joase, ce asigură un nivel de trai la limita supraviețuirii.

Pensiile rămân, în pofida nivelului lor scăzut, transferul social cu impactul cel mai semnificativ în reducerea sărăciei. În contextul în care ponderea cheltuielilor publice sociale în PIB se situează, constant, sub media țărilor UE, în toată perioada postcomunistă, transferurile sociale, altele decât pensiile, contribuie, în România, la reducerea sărăciei într-o măsură mai mică decât în oricare altă țară din UE. Creșterea economică nu se reflectă decât într-o măsură foarte modestă, în creșterea ponderii și nici a sumelor alocate cheltuielilor publice sociale.

În același timp, însă, anumite tipuri de venituri cresc într-un mod accelerat în toată această perioadă. Între aceste tipuri de venituri se regăsesc o parte consistentă dintre salariile și veniturile membrilor unor Consilii de administrație din unele regii autonome și companii de stat și, cu precădere, din agenții guvernamentale și autorități de reglementare. Cresc, accelerat, unele dintre așa-numitele *pensii speciale* care ajung, datorită legilor care le reglementează, la niveluri ce pot fi considerate deja excesiv de ridicate, chiar și pentru unele dintre țările cele mai dezvoltate ale UE.

Criza economică, resimțită puternic și în România, începând din 2009 a reprezentat un prim moment al declanșării unei prime încercări de a pune ordine în sistemul de salarizare al bugetarilor și în sistemul de pensii publice, după o perioadă de 20 de ani de schimbări legislative permanente, reactive și discontinue care au generat inechități importante în cele două sisteme de distribuire a veniturilor.

În condiții de criză și de penurie a resurselor, criteriul moral, ca determinant structural al echității sociale, devine unul important și foarte prezent în spațiul public.

O temă importantă adresată în acest context a fost cea a discrepanțelor în domeniul salarizării bugetarilor, respectiv, a pensiilor așa-numite speciale *versus*

pensiile bazate exclusiv pe contributivitate. Au fost identificate anumite categorii susceptibile a fi privilegiate, categorii precum cele ale aviatorilor și magistraților fiind considerate exemplare în acest sens. De asemenea, au fost identificate și alte categorii de angajați privilegiați, din instituții, precum Autorități de reglementare, anumite Regii autonome și Companii de stat. Încercările de pune ordine în aceste subsistențe și de a reduce ieșirile sociale, au eșuat. Au fost, în schimb, reduse semnificativ salariile unor oameni deja aflați la limita supraviețuirii. Pensii de 20 de ori mai mari nu au putut fi reduse, acelea fiind considerate „drepturi câștigate”.

Perioada postcriză, cu precădere ultimii 3 ani, a dus, în condiții de creștere economică semnificativă, la o „relaxare” fără precedent a criteriului moral amintit mai sus și la adâncirea tuturor acestor discrepanțe și inechități. Conceptul de *drepturi* înlocuiește în discursul public, pe cel de dreptate, iar ideea de justiție socială se rezumă la drepturile celor care sunt prezumați a fi încălcat legea.

Veniturile încasate de către persoane numite în Autorități de reglementare și în Consilii de administrație au crescut, fără legătura cu performanța lor sau a instituțiilor respective, pensiile mari au devenit și mai mari, în timp ce majoritatea salariilor și pensiilor au rămas la niveluri modeste, chiar în condițiile în care creșterea procentuală a fost una importantă, datorită valorilor mici la care s-a aplicat, nu s-a resimțit într-o măsură semnificativă în creșterea reală a acestor venituri.

În plus, toți pensionarii, inclusiv cei cu pensii speciale, au fost scutiți de plata Contribuția de asigurări sociale de sănătate, pentru întreaga pensie, indiferent de cuantumul ei, cât și de plata impozitului pe venit pentru primii 2 000 de lei din pensie.

Pe de altă parte, discrepanțele între pensiile bazate pe contributivitate și cele „speciale” au crescut semnificativ, în mod artificial, ca urmare a schimbării modului de calcul al taxării muncii. Creșterea venitului brut, resimțită într-o măsură destul de redusă, pentru majoritatea salariaților (aici sunt incluși, mai ales, cei din mediul privat) în creșterea salariului net, s-a resimțit, în schimb, într-o măsură foarte semnificativă în creșterea pensiilor speciale, corelate cu salariul brut, în condițiile diferenței semnificative de taxare a celor două tipuri de venit (salariile, taxate, în medie, cu 42%, pensiile, taxate cu maximum 10% – doar cele care depășesc 2 000 de lei și doar pentru suma care depășește acest prag).

În spațiul public este promovat un model de (in)justiție socială, în care dreptatea este confundată cu drepturile, iar drepturile cele mai „nedrepte” sunt apărute în mod cât se poate de evident de privilegiații sistemului juridic, care devine un apărător al propriilor drepturi și un garant al nedreptății. Instituția care ar trebui să apere independența justiției reacționează dur la orice încercare de a tempera excесе care depășesc deja orice limite admisibile. Partea „specială” din pensiile speciale depășește, în cazul magistraților, de aproape șapte ori partea cuvenită pe baza contributivității, existând posibilitatea legală ca această parte necontributivă să crească, în continuare, nelimitat (doar) pentru această categorie de „speciali”, fără nicio legătură cu contribuția la asigurările sociale, cu salariul primit în perioada lor activă (ci cu salariul celor activi în prezent), cu puterea economică a țării, printr-o exacerbare dincolo de orice limite a premierii unor merite, în raport cu altele.... Asta, în condițiile în care România continuă să fie țara cu a doua cea mai mare rată a sărăciei din UE, cu cea mai mare rată a sărăciei

copiilor și familiilor cu mai mult de trei copii, cu o rată a sărăciei în muncă mult peste media europeană, cu rata cea mai mare a analfabetismului funcțional – situații față de care nu există vreo presiune publică „să se facă dreptate” și care nu privesc, în nici un fel, pe cei ce sunt „garanții” justiției.

În loc de concluzii, cred că ar fi potrivită o întrebare adresată celor care (în timp ce „faceau dreptate”) au promovat și votat legi care au făcut posibil ca anumite beneficii acordate unor privilegiați ai sistemului să ajungă la niveluri precum cele amintite mai sus sau, precum, în cazul indemnizației de creștere a copilului (atunci când a fost scos, prin lege, plafonul maxim) beneficii (necontributive, ci care au presupus o condiție minimală de contributivitate) ce au reprezentat corespondentul a peste 100 de pensii medii convenite pentru contribuții sociale plătite timp de 35 de ani. Condiția de contribuție pentru indemnizația de 35 000 de euro pe lună a fost de 2 ani. Plafonul a fost reintrodus, între timp, dar banii au fost plătiți. Conform MMJS suma plătită va putea fi recuperată în mai mult de 200 de ani, dacă respectivul va plăti impozite și taxe la același nivel în toți cei 200 de ani....

Aceiași decidenți ar trebui întrebați care a fost criteriul moral, social sau economic pentru care, prin legile cu care și-au asumat *să facă dreptate*, un salariu de 2 000 de lei să fie taxat cu peste 40%, în timp ce o pensie, în unele cazuri, și de 20–30 de ori mai mare (nebazată pe contributivitate), să fie taxată cu aproximativ 9%? Asta, în timp ce aceia care primeau deja pensii de peste zece ori mai mari decât pensia medie au primit un „cadou” echivalent a câteva pensii medii lunare, doar prin schimbarea de sistem de impozitare. CSM, „garantul justiției”, reacționează și garantează că lucrurile trebuie să continue tot așa, cel puțin, în cazul magistraților pensionari, pentru care pensii care au ajuns deja să fie de peste zeci de ori mai mari decât, de exemplu, ale medicilor, „nu compensează decât parțial, incompatibilitățile și restrângerile de drepturi din perioada activă” (toate aceste vicisitudini fiind considerate, probabil, „incomparabile”, cu cele suferite, de exemplu, de veteranii de război sau de foștii deținuți politici, pentru care compensațiile sunt de zeci de ori mai mici, asta, în cazul celor care mai apucă să le primească).

Exemplele, deși sunt alese să fie ilustrative, nu sunt izolate și nu acoperă, nici pe departe, întregul spectru al inechităților sociale certificate prin legi care avantajează, evident și neechivoc, anumite categorii de privilegiați. Mai grav, în contextul confuziei morale analizate în acest capitol, se poate atenționa faptul că în spațiul public au apărut persoane care, încurajate de anumite site-uri și chiar posturi de televiziune, au justificat chiar astfel de excese, făcând chiar apel la principii precum cele de *corectitudine* și *dreptate*. Un exemplu ilustrativ este cel al reacției la plafonarea indemnizației de creștere a copilului. Deși nivelul la care s-a produs această plafonare depășește nivelul maxim acordat în Germania, au existat Asociații de părinți care au protestat împotriva anulării dreptului de a primi 80% din venitul pe ultimul an, indiferent de nivelul venitului. Argumentația, una ce a fost foarte prezentă în mass-media la momentul plafonării indemnizației, vizează aplicarea principiului contributivității, ce ar da dreptul celui care contribuie mult, să primească mult, adică, în cazul acestui beneficiu, 80% din venitul pe ultimul an. Argumentația este, însă, pe fond, una greșită. Contribuția invocată este, de fapt, de numai 0,85% din venitul lunar (cea aferentă concediilor medicale, plătită de

angajator) și condiția minimală este să fi fost plătită în ultimii doi ani anteriori, ceea ce nu poate justifica pretenția de a primi 80% din venit, timp de doi ani... În fapt, beneficiul în cauză nu este unul contributiv, ci reprezintă un sprijin acordat familiilor cu copii, până când aceștia împlinesc doi ani, beneficiu care însă este condiționat de respectarea unei condiții de contributivitate (fără a fi, însă, unul de tip contributiv, precum în cazul pensiilor).

Ceea ce am vrut să punem în discuție în această analiză este lipsa fundamentelor morale ale legilor. Injustiția socială afectează coeziunea socială și încrederea în legi percepute ca imorale. Conform unui sondaj IMAS, din mai 2019, trei sferturi dintre români se declară total împotriva pensiilor speciale, iar acestea, nu doar că nu scad, dar continuă să crească într-un mod și mai accelerat, prin efectul unor legi și reglementări.

Un asemenea mod de „a face dreptate” nu mai poate continua. O societate bazată pe meritocrație nu poate funcționa prin exacerbarea dincolo de limite a unor merite, în dauna altora și prin alocarea discreționară de resurse, pentru a „compensa” (prin pensii) situații deja supracompensate prin nivelul mare al salariilor (precum și prin alte beneficii despre care nu am discutat aici) în timp ce nu se găsesc resurse pentru a crește Indicele Social de Referință, la care se raportează prestațiile de asistență socială pentru persoanele cele mai defavorizate.

Inechitatea socială și nedreptatea nu pot fi justificate, la nesfârșit, prin pseudomorală drepturilor câștigate, iar legătura dintre lege și morală trebuie refăcută.

Dreptatea socială nu e un moft, iar justiția socială este o condiție esențială a funcționalității sistemelor sociale.

## Bibliografie

- Barry, B., (1989). A Treatise of Social Justice, vol. 1, „*Theories of Justice*”, Harvester-Wheatsheaf, Londra.
- Barry, B., (1995). Justice as Impartiality. Oxford: Clarendon Press.
- Boudon, R.,ș.a., coord., (1997). *Larousse. Dicționar de sociologie*, București: Edit. Univers Enciclopedic.
- Bădescu, I., (1996). *Istoria sociologiei – teorii contemporane*, București: Edit. Eminescu.
- Larionescu, M., Mărginean, I., Neagu, G., (2006). *Constituirea clasei mijlocii în România*, București: Edit. Economică.
- Manolache, V., (2009). *Elite în marș*, Sibiu: Edit. TehnoMedia.
- Miroiu, A., (1996). *Teorii ale dreptății*, București: Edit. Alternative.
- Mărginean, I., „Politici de reformă în domeniul pensiilor”, în *Revista Calitatea Vieții* nr. 3–4/2007.
- Mărginean, I., (2015), „Legea 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice” în *Revista Calitatea Vieții* nr. 2/2011 (reluat în „Studii sociologice 2004–2014”, București, Editura ProUniversitaria).
- Profiroiu, M. C., Iorga, E., (2009). *Manual de politici publice*, IPP.
- Preotesi, M., (2015). *O analiză a mesajului media, a promotorilor lui și a intereselor lor la televiziunile de știri din România*, în Andrei Dumbrăveanu, coordonator, *Informarea versus manipularea electoratului*, Chișinău, USM, p. 90–105.
- Preotesi, M., (2010). *Solidaritatea socială în criză. Revista Inovația socială nr. 2/2010*, [www.inovația-socială.ro](http://www.inovația-socială.ro).
- Preotesi, M., (2014). *Polarizing mechanisms and factors of the middle class in transition*, *Procedia Economics and Finance*, 8, p. 576–581.
- Preotesi, M. (2016). „Groups and Needs: Response of the Social Protection System in Nowadays Romania”, *Revista de Cercetare și Intervenție Socială*, vol. 55, pp. 139–157.

- Preotesi, M., *Eficiența sistemului de protecție socială în reducerea sărăciei. Comparație România – țări din UE*, în *Revista Sociologie Românească*, nr. 1–2/2018.
- Preotesi, M., “*Social inequity as a product of public policies in the fiscal field in post-communist Romania*”, în *Jurnalul practicilor pozitive comunitare*, nr. 1/2020, p. 3–25.
- Rawls, J., (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Vasile, M., *Stratificare socială în România*, în *Revista Calitatea Vieții*, nr. 3–4/2007, p. 339–381.
- Zamfir, C., coord., (1999). *Politici sociale în România, 1990–1998*, București: Edit. Expert.
- Zamfir, E., coord., (2000). *Strategii antisărăcie și dezvoltare comunitară*, București: Edit. Expert.
- Zamfir, C., Ilie, S., Stănescu, I. coord., (2010). *Raportul social al ICCV După 20 de ani: Opțiuni pentru România*, Academia Română, Institutul Național de Cercetări Economice, Institutul de Cercetare a Calității Vieții.
- Zamfir, C., coord., Ilie, S., Stănescu, I., Scutaru, C., Zamfir, E., (2011). *Raport social al ICCV Romania: răspunsuri la criză*, Academia Română, Institutul Național de Cercetări Economice C.Kirițescu, Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

Direcția Informatică și Evidență Stagii de Cotizare, accesat mai 2011, iunie 2013, iunie 2019, [www.cnpas.org](http://www.cnpas.org)

<https://stirileprotv.ro/stiri/politic/ministrul-muncii-indemnizatiile-pentru-cresterea-copilului-vor-fi-plafonate-la-un-maximum-1-800-de-euro-pe-luna.html>

<https://www.luju.ro/dezvalui/evenimente/>

<https://www.rfi.ro/presa-romaneasca-113047-de-ce-tipa-csm-adevarul>

<https://evz.ro/magistratii-pensionari-se-ridica-impotriva-suprataxarii-veniturilor-lor.html>



## 9. EVOLUȚIA SISTEMULUI DE PROTECȚIE A COPILULUI ÎN ROMÂNIA ÎN ULTIMII 30 DE ANI<sup>1</sup>

*Manuela Sofia Stănculescu și Monica Marin*

### **Evoluția sistemului de protecție a copilului în context internațional**

Acest studiu adoptă o abordare sistemică, în acord cu cele mai recente orientări internaționale în domeniul protecției copilului. Spre exemplu, UNICEF a trecut la abordarea sistemică începând cu anul 2008, când Strategia UNICEF privind protecția copilului a identificat sistemele de protecție a copilului, împreună cu schimbarea normelor sociale, drept unul dintre pilonii pentru a proteja mai bine copiii (Katz *et al.*, 2018)<sup>2</sup>. La nivel internațional, adoptarea acestei abordări a încurajat dezvoltarea comparațiilor internaționale și a tipologiilor de protecție a copilului care au fost utilizate în multe state pentru a fundamenta politici/reforme de consolidare sau schimbare a sistemelor (Gilbert 1997, 2011; Connolly *et al.*, 2014).

O abordare sistemică presupune o analiză a diferiților actori implicați în protecția copiilor, a modului în care aceștia relaționează unul cu altul, a interacțiunii cu sistemele „aliat” (sănătate, educație, sănătate mentală), precum și a modului în care toate acestea se încadrează în contextul cultural, politic și social mai larg. Componentele sistemului includ: structuri fizice, guvernanta, management și implementare, resurse umane, infrastructură și finanțare, promovare, prevenire și răspuns, identificare, raportare, referire, investigare, evaluare, intervenție, monitorizare, colectare de date, standarde de calitate și referire (Wulczyn *et al.*, 2010: 25).

În același timp, tot dintr-o perspectivă sistemică, există mai multe niveluri în activitățile de protecția copilului: I) un nivel de practici – inclusiv evaluare, luarea deciziilor și lucrul direct cu familiile și copiii; II) un nivel de sisteme locale – inclusiv dezvoltarea forței de muncă și structuri și procese organizaționale și multi – departamentale/ instituționale și III) un nivel național – inclusiv schimbări în legislație și supervizare, infrastructură și resurse naționale (Munro, 2011).

Pentru scopuri analitice de identificare a elementelor cheie pentru sistemul de protecție a copilului, este utilă și clasificarea dezvoltată de Oxford Policy Management (2009) pentru evaluarea sistemului de îngrijire a copilului în Moldova:

- structurile organizaționale ale autorităților centrale și locale și ONG;

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului a fost publicată în „Evoluția sistemului de protecție a copilului în România în ultimii 30 de ani”, *Sociologie Românească*, vol. 17 (2)/2019, p. 60–91.

<sup>2</sup> Din anii 1990 și până în 2008, UNICEF a avut tendința să se concentreze asupra unor teme specifice, cum ar fi implicarea copiilor în conflicte armate ca soldați copii, copii care trăiesc și muncesc pe stradă sau violența împotriva copiilor.

- resursele financiare și non-financiare investite;
- beneficiarii serviciilor;
- serviciile prestate;
- standarde, regulamente și mecanismul de referire;
- factori externi: cadrul legislativ și mediul politicilor.

Este important de menționat că cercetarea științifică în domeniul protecției copilului nu este încă suficient de dezvoltată pentru a furniza un model de sistem definitiv „cel mai bun” care să fie aplicabil în orice context. De altfel, aproape toate studiile privind evoluția, comparațiile internaționale și tipologiile privind protecția copilului au avut în vedere doar statele dezvoltate ale lumii. Sistemele acestor țări, deși au istoric și traiectorii de dezvoltare diferite, sunt fundamentate pe două principii principale: (I) o varietate de servicii de sprijin pentru familie trebuie asigurate în comunitate pentru a preveni abuzul și neglijența copilului și (II) în cazurile de abuz și neglijența copilului, precum și în cele la risc, intervenția trebuie să conțină un pachet integrat de măsuri care să permită un răspuns adecvat (Spratt, Nett, 2013). Sistemul din România, ca și celelalte sisteme din regiunea ECE/Comunitatea Statelor Independente (CSI), chiar dacă recunoaște aceste principii și chiar dacă le asumă prin pachete legislative, nu are capacitatea de a acționa în practică conform acestora.

O analiză a evoluției istorice a sistemelor de protecție a copilului la nivel internațional identifică trei etape principale de dezvoltare, cu mențiunea că acestea au avut o evoluție variabilă în funcție de contextul istoric, politic și economic al fiecărei țări (Spratt, Nett, 2013: 72–76).

- Dezvoltări timpurii – răspunsul *societății* la nevoile copiilor. Procesele de industrializare și urbanizare au creat noi provocări la adresa bunăstării copiilor. Viziunea predominantă era că societatea trebuie să fie protejată în principal de copiii delincvenți, iar copiii vulnerabili trebuie să primească protecție. Principalele grupuri de copii erau copiii străzii sau cei abandonati, iar răspunsul serviciilor a fost înființarea centrelor rezidențiale, în principal de către organizații caritabile/ religioase.
- Dezvoltări ulterioare – răspunsul *statului* la nevoile copiilor. Etapa este caracterizată de un interes centrat pe protejarea copiilor în cadrul familiei și de dezvoltarea serviciilor menite să protejeze copiii. S-au produs astfel schimbări majore: I) acceptarea faptului că unele familii, cu sau fără intenție, pot să le facă rău propriilor copii, că legislația civilă și penală este necesară, serviciile ar putea preveni răul făcut copiilor; II) anumite condiții societale și răspunsuri ale familiei pot reprezenta factori negativi pentru copii, cu părinți care nu știu sau nu sunt capabili să îi protejeze împotriva acestor efecte. Această etapă este în strânsă legătură și cu dezvoltarea statului bunăstării, inclusiv dezvoltarea beneficiilor fiscale și a serviciilor pentru copil și familie (cu o variație mare la nivel de țări).
- Dezvoltări recente – *sistemele* de protecție a copilului, influențate de recunoașterea diferitelor forme de violență asupra copilului și formularea unor răspunsuri adecvate. În acest context, analiza etapizează dezvoltarea sistemelor moderne de protecție a copilului în șase faze.



- Faza 1: Copiii au nevoie de protecție în fața corupției morale, abandonului sau din cauza propriilor lor comportamente antisociale. Această idee a fost predominantă în etapele dezvoltării timpurii, dar este prezentă încă și în sistemele moderne, de exemplu în cazul victimelor traficului de ființe umane.
- Faza 2: Copiii au nevoie de protecție în fața părinților sau a altor indivizi care au trăsături psihopatologice. Acest model are la bază acceptarea ipotezei că mediul familiei, dar și cel exterior acestuia pot reprezenta un pericol pentru copii, valabil în special în explicarea cazurilor de abuz sexual. Acesta este singurul model care se concentrează pe relele tratamente aplicate copiilor.
- Faza 3: Copiii și familiile au nevoie de protecție în fața efectelor inegalităților structurale din societate, care se reflectă în sărăcie. Răspunsurile politicilor implică nu numai suport pentru familiile aflate în sărăcie dar și politici care să prevină suferințele copiilor, dată fiind legătura dintre abuzul fizic/ neglijarea copiilor și sărăcie.
- Faza 4: Protecția copiilor este parte a unui model ecologic. În acest model accentul este pus pe cauzalitatea sistemică dată de legăturile complexe dintre dimensiuni care sunt în cadrul societății, al comunității, familiei sau sunt trăsături individuale. Prin urmare, un răspuns adecvat al politicilor trebuie să adreseze toate dimensiunile/ cauzele.
- Faza 5: Protecția copiilor este parte a unui model de drepturi ale copiilor. Convenția UN asupra Drepturilor Copiilor introduce o demarcație între interesele copiilor și cele ale părinților. Acestea pot să nu coincidă în unele situații și de aici rezultă și tendința de a lua cât mai mult în considerare și vocea independentă a copiilor.
- Faza 6: Protecția copiilor prin prevenire, realizată prin intervenție timpurie. Acest model ia în considerare faptul că o populație mai largă de copii poate avea rezultate slabe ca urmare a expunerii la diverși factori negativi în timpul copilăriei. Prevenirea se axează deci pe o populație mai largă, iar intervențiile specializate sunt pentru copiii aflați în situații de risc sau care au fost deja supuși violenței sau relelor tratamente.

Sursă: Spratt, Nett (2013: 75-76).

Prima cercetare care oferă o analiză comparativă și o tipologie a sistemelor de protecție a copilului a fost realizată în 1997 (Gilbert, ed., 1997). Pentru nouă țări dezvoltate, studiul compară politicile și practicile profesioniștilor în protecția copilului și, în linie cu tipologia statului bunăstării propusă de Esping-Andersen (1990), pune în evidență existența a două „orientări”<sup>3</sup> principale de răspuns la problematica abuzului copilului, și anume:

- protecția copilului (*child protection*) – prioritatea este acordată protecției

---

<sup>3</sup> Autorii folosesc termenul „orientare” pentru a sugera poziția fluidă pe un continuum.

- copilului în baza unor intervenții de natură legalistă și coercitivă, prin servicii specializate<sup>4</sup>;
- servicii de sprijin pentru familie (*family service/support*) – accentul este pus pe prevenirea abuzului asupra copilului prin lucru direct cu familia și sprijin oferit copiilor și părinților. Se disting și două subcategorii în funcție de obligativitatea de a raporta/înregistra<sup>5</sup> sau nu<sup>6</sup> cazurile de abuz asupra copilului.

Acest studiu (Gilbert *et al.*, 2011) a fost reluat în 2011 pe sistemele din zece țări<sup>7</sup>. Analiza constată că sistemele din 2011 sunt mult mai complexe decât erau în 1997 (ca structură și funcționare), astfel încât tipologia binară trebuie completată cu o a treia orientare în protecția copilului, și anume modelul centrat pe copil.

- Modelul centrat pe copil (*child focused*) – accentul cade pe drepturile copilului. Serviciile de protecția copilului sunt parte a unui context mai larg, al serviciilor care vizează bunăstarea pentru toți copiii în nevoie. Intervenția presupune determinarea interesului superior al copilului și intervenție timpurie<sup>8</sup>.

Principalii stimuli ai schimbărilor au ținut de impactul globalizării, răspândirea ideologiei și a politicilor neoliberale, schimbarea contextelor socioeconomice și culturale, creșterea influenței abordărilor bazate pe evidențe și o mai mare atenție a publicului față de problema abuzului asupra copilului și față de calitatea serviciilor publice. Ca urmare, a apărut această nouă orientare ce combină<sup>9</sup> elementele de protecția copilului cu serviciile de sprijin pentru familie și reprezintă un salt calitativ în relația între stat, familie și copil, susțin autorii. Structura și modul de funcționare a protecției sociale s-a schimbat, în concordanță. Spre exemplu, plasamentul familial a devenit principalul mod de îngrijire a copiilor separați de familie, în timp ce plasamentul în servicii rezidențiale a fost redus considerabil. Inclusiv în sistemele de orientare a protecției copilului, plasamentul la rude a devenit tipul de intervenție favorit (mai ales în SUA și mai puțin în Canada și Marea Britanie). În țările nordice, serviciile rezidențiale au început să fie tot mai mult folosite pentru adolescenții cu „probleme de comportament”.

Oricum, această tipologie nu a fost utilizată în analiza sistemelor de protecție a copilului din țările postcomuniste și nici nu poate fi folosită pentru țări în care comunitățile locale dețin o importanță deosebită. Acest fapt a fost subliniat și la conferința internațională de la New Delhi, din noiembrie 2012, la care au participat, cercetători, inovatori și activiști influenți în protecția copilului.

---

<sup>4</sup> Orientarea a fost identificată în țările liberale: SUA, Canada și Marea Britanie.

<sup>5</sup> Orientare identificată în țările nordice social-democrate: Danemarca, Suedia, Finlanda.

<sup>6</sup> Orientare identificată în țările europene cu un stat al bunăstării conservator: Belgia, Germania și Olanda.

<sup>7</sup> A fost inclusă în analiză și Norvegia.

<sup>8</sup> Orientare identificată în Norvegia, Finlanda, SUA și Marea Britanie.

<sup>9</sup> Ce elemente sunt combinate și cum diferă în funcție de contextul economic și politic de la nivel de țară.

Ca rezultat, au fost formate mai multe echipe de cercetare pentru a elabora noi tipologii utile pentru fundamentarea politicilor în domeniu.

Tabel 9.1.

Caracteristicile principalelor orientări ale sistemelor de protecție a copilului din țările dezvoltate.

	Protecția copilului	Servicii de sprijin pentru familie	Centrate pe copil
Relația între protecția copilului și servicii de sprijin pentru familie	Servicii de protecție specială pentru copii separate de serviciile de sprijin pentru familie	Protecția copilului este parte din programele mai generale de de sprijin pentru familie	Serviciile de protecție a copilului sunt parte din servicii de asistență socială pentru toți copiii în nevoie
Rolul statului	Sanționare pentru a asigura siguranța copiilor	Sprijin pentru a întări relațiile familiale	Obligația să promoveze și să asigure respectarea drepturilor copilului
Perspectiva asupra problemei abuzului asupra copiilor	Individual/Moralist	Social/Psihologic și sistemic (ex. sărăcie, rasism)	Încălcarea drepturilor copilului și rezultate inegale pentru copii
Modul de intervenție	Legalist/anchetă cu accent pe urgențe	Terapeutic/ evaluare pentru a identifica o soluție colaborativă, voluntară	Interesul superior al copilului și intervenție timpurie
Scopul intervenției	Protecția/ reducerea consecințelor negative	Prevenție/ coeziune socială	Reducerea riscului și bunăstarea generală a copilului
Relația stat-părinte	Advers/ coercitiv	Parteneriat/ sprijin	Statul sprijină responsabilitatea parentală, dar are o relație independentă cu copilul
Separarea copilului de familie în caz de abuz	Involuntară	Voluntară	Voluntară
Raportare	Obligatorie	Variază între țări	Variază între țări

Sursa: Connolly *et al.* (2014: 49-50) și Parton (2010).

O metaanaliză a literaturii de specialitate a arătat că elaborarea tipologiilor sistemelor de protecție a copilului s-a bazat pe patru dimensiuni/ variabile (Connolly *et al.*, 2014: 42).

1. Orientarea – abordarea globală a sistemului față de copil în cadrul familiei și comunității sale. Autorii tipologiei propun următoarele orientări care pot caracteriza sistemele de protecția copilului:
  - *Punitivă* – sistemul este o protecție a societății împotriva copiilor care au comportamente antisociale, cum este și cazul copiilor în conflict cu legea.
  - *Instrucțiuni Morale/ Salvare* – sistemul este dezvoltat astfel încât să salveze copiii în situație de risc de „contaminare morală”, cei care nu beneficiază de îngrijire parentală adecvată; accentul cade în aceste cazuri pe instruirea vocațională într-o instituție închisă.
  - *Bunăstare* – sistemul adresează în general deprivarea copiilor, în special pentru copiii care suferă de efectele sărăciei.
  - *Armonia societală* – rolul sistemului este de a asigura menținerea unei

armonii societale, în cazul în care copiii au fost afectați. Prioritățile se referă la menținerea legăturilor familiale, de vecinătate sau comunale.

- *Protecția copilului* – accentul este pe răspuns. Serviciile de protecția copilului sunt separate de serviciile de sprijin pentru familie. Modul predominant de intervenție este centrat pe o abordare legalistă, pentru copiii/ familiile care necesită intervenție de urgență.
  - *Sprijin pentru familie* – accentul este pe prevenire. Serviciile de protecția copilului sunt parte a unor programe mai largi de sprijin al familiei. Intervenția presupune o evaluare a nevoilor care să conducă la o soluție colaborativă.
  - *Abordare centrată pe drepturile copilului*. Serviciile de protecția copilului sunt parte a unui context mai larg, al serviciilor care vizează bunăstarea pentru toți copiii în nevoie. Intervenția presupune determinarea interesului superior al copilului și intervenție timpurie.
2. Formalitatea – rolul statului în sistem versus rolul unor structuri mai puțin formale ale sistemului, cum sunt organizațiile comunității și leaderii tradiționali.
3. Context – contextul socioeconomic și politic în care funcționează sistemul de protecție a copilului. Ipoteza este că există o anumită corespondență între natura sistemului de protecția copilului și contextul global socioeconomic și politic al unei țări. În cadrul acestei dimensiuni, pot fi mai multe subtipuri:
- Fragilitatea – situațiile pot varia de la un colaps total al statului până la acțiuni de ieșire din criză pentru refacere.
  - În curs de dezvoltare – statul are un anumit nivel al capacității, dar resursele și capacitatea disponibile nu sunt încă suficiente pentru a răspunde adecvat dimensiunii nevoilor sistemului de protecție a copilului. În acest context, este probabilă o selecție a priorităților care poate fi derivată și din prioritățile instituțiilor finanțatoare sau o concentrare pe reforma legislativă și a politicilor (cu sau fără impact asupra copiilor).
  - Complex – sistemul de protecție a copilului este administrat și finanțat de stat din resurse interne, resursele umane sunt înalt profesionalizate și au atribuții clare, colectarea datelor este standardizată și există un grad înalt de coordonare între instituțiile statului cu atribuții în protecția copilului.
4. Performanța – performanța/ eșecul și eficiența sistemului în a furniza rezultate/ impact pozitiv asupra bunăstării copiilor. Este o măsură a responsabilității sistemului, rezultatelor și a dinamicii sistemului care produce schimbare. Performanța poate fi măsurată prin rezultatele directe asupra protecției copiilor (percepții ale schimbării, grade de vulnerabilitate) și prin rezultate asupra sistemului (ponderea copiilor în sistem alternative de tip familial sau ponderea copiilor înregistrați la naștere).

Aceeași echipă de cercetare (Connolly *et al.*, 2014) propune o nouă abordare care să permită analiza sistemului de protecție a copilului și din țările în curs de

dezvoltare sau puțin dezvoltate. Această tipologie conține patru modele de sistem determinate la intersecția a două dimensiuni: (1) individualism/ colectivism și (2) autoritarism/ permisivitate, ce țin de valorile profunde care stau la fundamentul instituțiilor și politicilor din țara respectivă.

Cele patru tipuri sunt:

- |                               |                                                                                                             |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. individualismul autoritar: | copiii văzuți ca victime, activitățile de prevenire ținesc copiii la un nivel înalt de riscuri;             |
| 2. individualismul permisiv:  | copiii văzuți ca vulnerabili, intervențiile de prevenire ținesc familiile vulnerabile;                      |
| 3. colectivismul autoritar:   | copiii ca membrii ai comunității, intervenții de prevenire concentrate pe reforma legală și instituțională; |
| 4. colectivismul permisiv:    | copiii ca participanți, principala arie de prevenire reprezentată de campanii media/ schimbarea culturală.  |

Sursa: Connolly *et al.*, 2014: 8.

Un alt tip de reacție critică la tipologiile existente arată că unele tipologii construite pornind de la valori și diferențe culturale pot duce la rezultate artificiale. Spre exemplu, Jorge del Valle *et al.* (2013) fac o analiză comparativă a sistemelor de protecție a copilului din Italia și Spania. Pornind de la Esping-Andersen (1990) autorii arată că „modelul mediteraneeu” identificat în baza diferențelor culturale este anulat dacă se iau în considerare variabilele structurale ale sistemului. În ambele țări protecția copilului avea tradițional în vedere copii în sărăcie și risc de marginalizare care erau îngrijiți în mari instituții gestionate de biserică sau de stat. Deși în cele două țări sistemele de protecție a copilului au fost dezvoltate la momente diferite (în anii '70 în Italia, respectiv în anii '80 în Spania), actualele sisteme au o orientare spre servicii de sprijin a familiei ca rezultat al investiției în servicii de prevenire în comunitate alături de legăturile puternice de familie caracteristice celor două societăți.

### **Evoluția sistemului de protecție a copilului în România**

În România, ultimele decenii ale regimului comunist au fost caracterizate prin tendințe contradictorii în domeniul protecției copilului. La nivel declarativ și în documentele Partidului Comunist Român, copilul se afla în centrul preocupărilor societății. Pe de o parte, erau furnizate servicii universale gratuite de educație, sănătate, precum și un suport universalist pentru familiile cu copii. Pe de altă parte, însă, asistența socială a fost desființată, iar politica forțat pronatalistă a dus la creșterea spectaculoasă a numărului de copii nedorți, a mortalității infantile, a mortalității materne, precum și a tendinței de instituționalizare a copiilor cu probleme de sănătate și a celor nedorți.

Prin urmare, România a moștenit un sistem de protecție a copilului dezastruos de la regimul comunist. Între anii 1945 și 1989 statul a dezvoltat o rețea de instituții de mari dimensiuni, iar familiile sărace erau încurajate să-și lase copiii (în special pe cei cu dizabilități) în grija statului. Au fost subminate modelele

tradiționale de ocrotire a copilului, precum plasarea unui copil cu dificultăți în grija unui membru al familiei extinse. În contextul politicilor agresive pronataliste, combinate cu criza economică din anii '80, rezultatul a fost unul dezastruos. În 1989, peste 100 000 de copii trăiau în astfel de instituții, în condiții foarte precare, înregistrându-se mai bine de 16,000 de decese în rândul copiilor din cauza unor boli tratabile sau din alte cauze<sup>10</sup>.

După 1989, în primii ani de tranziție, transformările structurale majore de la nivelul politicilor, instituțiilor și practicilor au împiedicat o orientare centrată pe copil.

În special copilul „a fost o temă de stres continuu în acest spațiu de așteptări și deziluzii” al primilor ani de tranziție postcomunistă (Zamfir, coord., 1997). După 1989, copiii din România au constituit o temă a atenției publice naționale și internaționale, copiii și tinerii fiind una dintre categoriile cele mai grav afectate de transformările asociate tranziției. Dincolo de efectele sărăcirii drastice a populației, mai ales a familiilor cu copii, dereglementările din sistemele de educație și sănătate au afectat negativ copiii. Totuși, a început și o schimbare semnificativă la nivelul valorilor, normelor și standardelor juridice privitoare la copii. Spre exemplu, în acea perioadă, România a adoptat Convenția Organizației Națiunilor Unite (ONU) pentru Drepturile Copilului<sup>11</sup>.

La începutul anilor '90, reforma întregului sistem de politici sociale a avut un caracter dezarticulat și confuz. O strategie coerentă de suport pentru copii nu a existat nici la nivel programatic și nici la nivel instituțional (Zamfir, coord. 1997). Responsabilitățile de protecție a copilului erau fragmentate între multe instituții, activitățile și programele nefiind coordonate între acestea. Accentul era pus pe serviciile universale de educație și sănătate și pe sprijin pentru copiii aflați în situații de risc extrem de grav precum copiii străzii, copiii părăsiți în instituții sau copiii cu dizabilități. În paralel, a scăzut semnificativ sprijinul financiar pentru familiile cu copii, iar dezvoltarea serviciilor de asistență socială de la nivel comunitar a fost complet ignorată, în ciuda declinului economic accentuat și a sărăciei în creștere. „Cele mai multe măsuri luate în legătură cu situația copiilor după 1990<sup>12</sup> au fost reacții de criză (soluții provizorii la probleme explozive) induse în cea mai mare măsură de atitudinea critică a mass-mediei internaționale și a presiunilor politice internaționale” (Zamfir, coord., 1997: 31).

Cu toate acestea, cadrul legislativ privitor la protecția copilului a fost modificat și multe organizații internaționale (UNICEF, CE, CoE, guverne și organizații non-guvernamentale din țările dezvoltate) au oferit fonduri și asistență tehnică pentru a dezvolta servicii de protecție a copilului. Astfel, în perioada 1990–1996 au apărut sute de ONG-uri românești având ca obiectiv suportul pentru copii. În ciuda

---

<sup>10</sup> MS, IOMC și UNICEF (1991). Mai mult, chiar și atunci când condițiile materiale erau rezonabile, instituționalizarea a avut un puternic impact negativ asupra sănătății, dezvoltării și stării psihologice a copiilor, din cauza depersonalizării, rutinelor rigide și a izolării sociale. E. g. Johnson *et al.* (2006), Browne (2009), Tobis (2000).

<sup>11</sup> Totuși este important de menționat că până în 1997 a rămas în vigoare textul Legii nr. 3/1970 privind regimul ocrotirii unor categorii de minori, în baza căruia copiii puteau fi abandonați ușor și preluați în cadrul unui sistem de protecție care nu era centrat pe respectarea drepturilor omului.

<sup>12</sup> Autorii se referă la perioada 1990–1996.

eforturilor tuturor acestor actori, situația din 1997 era raportată a fi „mai degrabă confuză, ... cu rezultate inegale. Alături de îmbunătățiri spectaculoase stau eșecuri, paralizii greu de explicat, probleme grave ignorate, tendințe de regres. ... S-au acumulat experiențe și practici remarcabile, dar cu o capacitate surprinzător de scăzută de a se replica și difuza. ... Blocaje neașteptate în sistemul instituțional. ... La dificultățile impuse de economie, se adaugă confuzia generală a politicilor sociale din ultimii șapte ani, ... cu o prea mare dispersie a responsabilităților care se anulează reciproc, în timp ce alte zone ale problematicii copilului sunt complet neacoperite.” (Zamfir, coord., 1997: 7–8).

În 1993, prin adoptarea HG nr. 103/1993 a fost înființat Comitetul Național pentru Protecția Copilului (CNPC), organism interministerial cu funcția de a coordona activitatea tuturor organismelor guvernamentale cu responsabilități în domeniul protecției copilului. Poziția sa în sistemul guvernamental nu i-a permis însă să realizeze funcțiile într-un mod satisfăcător. Totuși, în 1995, guvernul a adoptat *Planul Național de Acțiune* elaborat de CNPC<sup>13</sup>, o declarație de principii, valori și direcții de acțiune în domeniul copilului, care însă au fost doar parțial și sporadic transpuse în politicile pentru copil și familie.

Formarea propriu-zisă a sistemului de protecție a copilului a început în 1997, odată cu demararea procesului de descentralizare (Zamfir, coord., 1997; Correll *et al.*, 2006; Stanciu, 2013; Gheorghe *et al.*, 2011; Calistru și Manole, 2015). La începutul anului 1997, CNPC a fost transformat în Departamentul pentru Protecția Copilului (DPC)<sup>14</sup>, o autoritate distinctă, în cadrul Guvernului, cu rol de coordonare și elaborare a politicilor în domeniul protecției copilului<sup>15</sup>. Este important de subliniat înființarea DPC în cadrul Guvernului și nu în subordinea Ministerului Muncii sau a unei alte autorități centrale cu responsabilități în domeniul protecției copilului, în opinia unor specialiști<sup>16</sup>, această poziționare fiind favorabilă activităților de coordonare și monitorizare la nivel național. De altfel, prima activitate a DPC a constat în elaborarea *Strategiei guvernamentale în domeniul protecției copilului pe perioada 1997–2000* care a fost adoptată de Guvern.

În același timp, la nivel județean, responsabilitățile privind protecția copilului au fost transferate consiliilor județene, prin înființarea Comisiilor pentru Protecția Copilului (CPC) și a Serviciilor publice specializate pentru protecția copilului (actualele DGASPC).

Până în 1997, sistemul de protecție a copilului se axa aproape în întregime pe îngrijirea în instituții. Odată cu apariția noilor structuri la nivel central și județean, au început în România și primele eforturi sistematice de dezinstituționalizare și de reformă a rețelei de instituții de mari dimensiuni, la sfârșitul lui 1997. De atunci, procesul de dezinstituționalizare a trecut prin mai multe etape ce au reflectat

---

<sup>13</sup> Adoptat prin HG nr. 972/1995.

<sup>14</sup> Prin adoptarea OUG nr. 26/1997 privind protecția copilului aflat în dificultate.

<sup>15</sup> Șeful acestui Departament avea rang de secretar de stat.

<sup>16</sup> De exemplu, scrisoarea deschisă a organizației Salvați Copii privind Necesitatea coordonării politicilor naționale privind promovarea și asigurarea respectării drepturilor copilului de către un organism specializat / Reînființarea ANPDC în coordonarea Prim-ministrului <https://www.stiri.org/documente/579.pdf>.

opțiuni diferite de reformă, ce au avut uneori alte efecte decât cele dorite asupra copiilor dezinstituționalizați, dar și asupra sistemului în ansamblu.

În *prima etapă a dezinstituționalizării* (1997–2001), din cauza fondurilor limitate și a necesității obținerii unor rezultate rapide, demersurile privind trecerea la îngrijirea în servicii alternative de la îngrijirea în instituții au vizat adoptarea unor abordări mai eficiente din punctul de vedere al costurilor: plasamentul în familia extinsă, asistență maternală și adopție. Serviciile de tip familial au înregistrat o creștere extrem de rapidă și impresionantă. Cu toate acestea, capacitatea serviciilor de asistență maternală nu s-a dezvoltat în același ritm, existând numeroase situații în care copiii au fost plasați la asistenți maternali și în familii de plasament fără o monitorizare adecvată. Cu toate că asistența maternală a fost considerată inițial o soluție pe termen scurt spre mediu, ca un pas spre reintegrarea sau adopția copilului, cu timpul pentru tot mai mulți copii aceasta a devenit soluția pe o perioadă nedeterminată. Odată cu dezvoltarea extrem de rapidă, au apărut discrepanțe semnificative în ceea ce privește structura și calitatea serviciilor furnizate la nivelul țării și, prin urmare, nu este surprinzător faptul că primele servicii reglementate de standardele minime de calitate au fost cele de asistență maternală (în 2003 – adică la câțiva ani de la momentul când au început să fie puse în practică). În același timp, deși plasamentul în familia extinsă a contribuit semnificativ la procesul de dezinstituționalizare, nu s-a luat în considerare stabilirea unor standarde minime de calitate pentru aceste servicii și, nici măcar în prezent, pregătirea/formarea persoanelor sau familiilor cărora le este plasat copilul (și evaluarea acestora în cadrul procesului de formare) nu este inclusă în procesul de pregătire obligatorie a plasamentului în servicii de tip familial.

Pe de altă parte, o opțiune acceptabilă a fost considerată transformarea instituțiilor de mari dimensiuni în unități mai mici (de tip familial), prin așa-numita „modulare”, introducând în sistemul de protecție a copilului o nouă formă de îngrijire de tip rezidențial: instituția „modulată”. Cu timpul, aceasta s-a dovedit a fi un compromis ce nu a reușit să delimiteze în mod clar instituția clasică de tip rezidențial de îngrijirea alternativă de tip familial propusă prin această abordare.

Și adopția a contribuit semnificativ la procesul de dezinstituționalizare, însă aceasta s-a datorat mai ales adopțiilor internaționale, care au atins o pondere de 95,8% din totalul adopțiilor la finalul anului 2000. Începând cu anul 2001, adopțiile internaționale au fost interzise printr-un moratoriu adoptat de Guvern.

În timpul acestor prime reforme/primei perioade de dezinstituționalizare, procesul de planificare a depins, în mare măsură, de fondurile disponibile pentru replicarea modelelor de succes ale serviciilor de prevenire /sprijin și îngrijire în servicii alternative furnizate de către ONG-uri și de numărul total al copiilor care urmau să beneficieze de aceste servicii. În procesul inițial de planificare, nu au fost niciodată consultați copiii și părinții sau rudele lor.

La nivel organizațional, serviciile publice specializate pentru protecția copilului, viitoare DGASPC-uri, au început să preia din 1998 instituții de la nivel central (Stanciu, 2013: 7). În 1999, DPC a fost reorganizat în ANPDC, fiind păstrată subordonarea în cadrul Guvernului (OUG nr. 192/1999, art. 1, alin. 1). Prin



această reorganizare, autoritatea la nivel central pentru protecția drepturilor copilului a preluat și o parte din atribuțiile Secretariatului de Stat pentru Persoanele cu Handicap, al Ministerului Sănătății (MS) și al Ministerului Educației Naționale (MEN) (art. 1, alin. 1).

În 2000–2001, sistemul public de protecție a copilului s-a mărit considerabil prin preluarea de către DGASPC și a copiilor cu handicap din căminele spital și a celor cu deficiențe din internatele școlilor speciale, fiind început procesul de închidere a acestor instituții mari, de tip vechi (Stanciu, 2013: 7). Prin urmare, în această perioadă (1997–2001), ANPDCA coordona „aplicarea politicilor în domeniul reformei sistemului de servicii și instituții care asigură promovarea drepturilor copilului, îngrijirea și protecția copiilor aflați în dificultate și a celor cu handicap” (OUG nr. 192/1999, art. 1, alin. 2).

În 2001 a apărut și prima lege a asistenței sociale (Legea 705/2001).

A doua etapă a reformelor (2002–2007) este ceea ce s-ar putea numi faza accelerată a dezinstituționalizării. Această fază a beneficiat de o puternică susținere politică și financiară din partea UE. O caracteristică importantă a acestei etape o reprezintă faptul că a fost foarte bine susținută de campanii publice de conștientizare atent elaborate, cu finanțare consistentă, care au atras și mai mult sprijin procesului. În plus, în 2004, guvernul a adoptat un pachet legislativ care a făcut trecerea de la un sistem axat pe protecția copilului în dificultate la un sistem care vizează promovarea și respectarea drepturilor tuturor copiilor (Guvernul României, 2008: 5–6)<sup>17</sup>. Acest pachet legislativ a fost implementat începând din 2005.

ONG-urile s-au dovedit a fi parteneri esențiali în procesul de dezinstituționalizare, prin contribuția lor directă la dezvoltarea rapidă a serviciilor de sprijin și îngrijire alternativă, cu fonduri puse la dispoziție de organizațiile finanțatoare, dar și prin Programele de Interes Național (PIN) finanțate de la bugetul de stat.

În această a doua etapă, fondurile și costurile nu au mai constituit o problemă, astfel încât casele de tip familial au devenit una dintre opțiunile preferate pentru dezinstituționalizare, înlocuind o formă de îngrijire în servicii de tip rezidențial cu alta. Asistența maternală și plasamentul în familia extinsă au continuat să înregistreze o creștere foarte rapidă. Totuși, creșterea nu a fost însoțită de o dezvoltare proporțională a capacității serviciilor, ceea ce a avut consecințe importante asupra calității serviciilor de sprijin și monitorizare oferite familiilor și copiilor aflați în îngrijirea acestora.

Restructurarea instituțiilor de mari dimensiuni în module mai mici (adesea denumite „de tip familial”) a fost considerată, din nou, o alternativă acceptabilă, conducând la situații ciudate în care mai multe centre de plasament mici de tip familial funcționau (și încă funcționează) în aceeași clădire de mari dimensiuni (o falsă dezinstituționalizare).

---

<sup>17</sup> Strategia națională în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului 2008–2013, aprobată prin HG nr. 860/2008, este considerată „prima strategie care vizează toți copiii români, aflați pe teritoriul României sau în străinătate, precum și copiii fără cetățenie aflați pe teritoriul României, copiii refugiați și copiii cetățeni străini aflați pe teritoriul României în situații de urgență” (Gheorghe *et al.*, 2011: 35).

Interzicerea instituționalizării copiilor sub 2 ani, din 2005, nu a avut la bază o planificare adecvată și a prins sistemul nepregătit. În contextul unei capacități insuficiente a serviciilor de tip familial de a răspunde acestei noi provocări, au existat situații regretabile în care copiii cu vârste mai mari au fost transferați de la asistenții maternali în centrele de plasament pentru a face loc copiilor mai mici.

Entuziasmul închiderii instituțiilor a dus la o planificare fondată, din nou, în mare măsură pe cifre (numărul instituțiilor ce urmau a fi închise sau cel al copiilor ce urmau a fi dezinstituționalizați), mai degrabă decât pe nevoile specifice identificate pentru fiecare beneficiar. Deși s-au depus eforturi consistente pentru reevaluarea tuturor copiilor din sistem, implementarea foarte rapidă, dublată de capacitatea redusă a serviciilor publice în domeniul managementului de caz, a dus adesea la un proces superficial de evaluare individuală și planificare, soluțiile fiind copiate de la un dosar la altul. Și în prezent, sistemul se confruntă cu multe cazuri în care se stabilesc rezultate nerealiste pentru beneficiari (de exemplu, se menține reintegrarea în familie ca finalitate a planului individualizat de protecție, chiar dacă e clar că aceasta nu este nicidecum posibilă). Ca și în faza anterioară a dezinstituționalizării, nu au fost consultați copiii și rudele lor în cadrul procesului de planificare. Așteptările nerealiste au dus, în unele cazuri, la o reintegrare insuficient pregătită /planificată (forțată), cu rezultate nefaste pentru copii (neglijare severă și/sau abuz), necesitând revenirea rapidă a acestora în sistemul de protecție specială a copilului (atunci când nu a fost prea târziu).

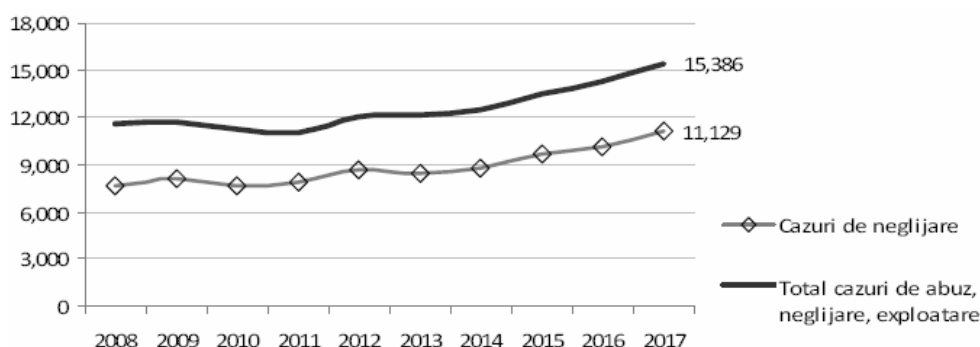
În această a doua etapă a dezinstituționalizării, o nouă provocare a constituit-o numărul tot mai mare de tineri care au ieșit din sistem (beneficiarii cu vârste peste 18 ani) și necesitatea de a-i pregăti cum se cuvine pentru traiul independent și integrarea socială. În paralel cu abordările neuniforme adoptate la nivelul managementului de caz și al serviciilor de reintegrare, aceasta a dus la necesitatea de a concepe și a lansa un pachet de standarde minime de calitate și un ghid pentru managementul de caz, serviciile de reintegrare și cele de dezvoltare a deprinderilor de viață independentă. Acest pachet, însă, a fost adoptat în 2006, spre finalul celei de-a doua etape a dezinstituționalizării. În consecință, numeroși tineri adulți care au părăsit sistemul de protecție în acea perioadă nu au beneficiat de monitorizare și sprijin adecvat, ajungând șomeri și persoane fără adăpost. Nici în prezent standardele minime de calitate și ghidurile adresate serviciilor menite să pregătească și să sprijine tinerii ce părăsesc sistemul nu sunt cunoscute și aplicate în întreaga țară.

În plus, capacitatea DGASPC-urilor a fost întărită și consolidată, astfel încât, spre finalul perioadei respective, acestea au devenit unii dintre cei mai importanți angajatori din sectorul public și principalii furnizori de servicii sociale la nivel județean, lăsând prea puțin spațiu (sau chiar deloc) parteneriatelor (în afara câtorva excepții) cu organizațiile societății civile și serviciile furnizate de ONG-uri cu finanțare de la stat.

În același timp, în această perioadă, România a avansat în asumarea unor noi valori, standarde juridice cu privire la grija și responsabilitatea față de copil. Prin pachetul de legi din 2004 privind promovarea și protecția drepturilor copilului, România a devenit parte din grupul de țări care au interzis violența asupra copilului, adică orice pedepse fizice sau tratamente umilitoare sau degradante

asupra copiilor. Cu toate acestea, autoritățile guvernamentale au recunoscut că în condițiile în care legislația nu este pusă în aplicare în mod susținut și eficient, impactul acesteia rămâne limitat, iar copiii (mai ales cei din grupurile vulnerabile) sunt în continuare expuși, în mod frecvent, la diverse forme de violență, atât în familie, cât și la școală.

Grafic 9.1. Evoluția cazurilor de abuz, neglijare, exploatare a copilului raportate oficial.



Sursa: statistici ANPDCA, [www.copii.ro](http://www.copii.ro). Notă: Date cumulate de la 1 ianuarie la 31 decembrie pentru fiecare an.

Chiar și datele oficiale cu privire la cazurile de abuz, neglijare și exploatare a copilului au devenit disponibile doar începând cu 2008. Se știe că, din punct de vedere al statisticilor, violența împotriva copiilor rămâne, în mare parte, un fenomen invizibil. Totuși, Graficul 9.1 arată că violența raportată este în creștere, la toate nivelurile. În contextul diferitelor campanii de sensibilizare derulate la nivel național, precum și al accesului sporit la un flux tot mai mare și divers de informații, unele forme de violență sunt raportate tot mai frecvent, în timp ce altele sunt trecute cu vederea sau sunt acceptate ca manifestări firești, deși se știe că o formă de violență poate genera alte manifestări de violență. Așadar, există o creștere (chiar dacă încă insuficientă) a nivelului general de conștientizare, precum și o evoluție pozitivă a capacității de identificare și raportare a cazurilor de violență<sup>18</sup>, în instituțiilor cu responsabilități în domeniul protecției copilului.

Deși interzisă prin lege, violența împotriva copilului este încă răspândită. Mai multe studii recente arată că în practica de zi cu zi, pedeapsa corporală este adesea folosită<sup>19</sup>, fiind considerată un „rău necesar”<sup>20</sup>. Mulți părinți apreciază pozitiv

<sup>18</sup> Definiția violenței este cea dată în articolul 19 al Convenției cu privire la drepturile copilului: „orice forme de violență, vătămare sau abuz, fizic sau mintal, de părăsire și abandon, neglijență, de rele tratamente sau de exploatare, inclusiv abuz sexual” (ONU, 1989). De asemenea, se bazează pe definiția din Raportul mondial privind violența și sănătatea: „folosirea în mod intenționat a forței fizice sau a puterii, sau amenințarea cu folosirea acesteia, împotriva unui copil, de către o persoană sau un grup, care are sau poate avea ca rezultat afectarea de fapt sau potențială a sănătății, supraviețuirii, dezvoltării sau demnității copilului” (Krug *et al.*, eds., 2002: 5).

<sup>19</sup> De un procent cuprins între 38% din părinți, care recunosc abuzul, și 63% din părinți, conform copiilor (Grădinaru, Stănculeanu, 2013).

<sup>20</sup> De un procent de 30% din părinți, conform UNICEF (2014).

bătaia ca mijloc de educație a copilului<sup>21</sup>, pentru că nu dețin strategii de educare prin metode pozitive<sup>22</sup>. Copiii se confruntă cu toate tipurile de violență din partea adulților care au grijă de ei, neglijare, abuz fizic, verbal și/sau psihologic, atât în familie, cât și la școală.<sup>23</sup> Graficul 9.1 arată că numărul de cazuri cu diverse forme de abuz, neglijare și exploatare a copilului raportate oficial de ANPDCA este în continuă creștere după anul 2011. La finele anului 2017, numărul acestora depășea 15 mii de cazuri la nivel național. În mod constant, cele mai multe cazuri (circa 55%) au fost raportate în mediul rural. Marea majoritate au fost cazuri de neglijare ce dețin o pondere în creștere în total cazuri de la 65% în 2008 la 72% în 2017<sup>24</sup> și au avut în vedere copiii sub 10 ani (54%, în 2017). De asemenea, și foarte important, datele ANPDCA arată că cele mai multe cazuri de violență asupra copilului se întâmplă în mediul familial (peste 92%, în 2017).

După 2007, procesul de dezinstituționalizare a continuat să evolueze, dar într-un ritm mult mai lent. Astfel, la finele anului 2014, circa o treime din copiii aflați în sistemul de protecție specială erau plasați în servicii rezidențiale (instituții, case de tip familial sau apartamente), din care circa o jumătate trăiau încă în centre de plasament (pondere asemănătoare cu cea din 2011). Deși România a înregistrat progrese semnificative în reducerea numărului de copii din instituții și prin dezvoltarea unor servicii alternative de tip familial, evoluțiile pozitive au stagnat după 2010.

Numărul total de copii plasați în sistemul de protecție specială (fie în servicii de tip rezidențial, fie într-un mediu familial) a înregistrat o scădere semnificativă, de la aproximativ 89 000 de copii în anul 2000 la circa 58 000 la finalul lui iunie 2014<sup>25</sup>. Însă, a scăzut și populația totală de copii a țării și, prin urmare, rata copiilor aflați în sistemul de protecție a rămas de fapt relativ stagnantă după anul 2005 (în jur de 1 550–1 700 la 100 000 copii de 0–17 ani), cu o ușoară tendință descendentă continuă după 2008. Acest fapt denotă o capacitate încă redusă a sistemului de a micșora intrările în sistem (Graficul 9.2). Cu alte cuvinte, reducerea intrărilor în sistemul de protecție specială rămâne o prioritate și pentru anii următori.

Graficul 9.2 ilustrează, de asemenea, schimbările structurale care au avut loc în sistem ca urmare a procesului de dezinstituționalizare și prin dezvoltarea serviciilor de tip familial (asistența maternală, plasamentele familiale). Astfel, se

---

<sup>21</sup> Un procent de 20% din părinți, conform Grădinaru, Stănculeanu (2013).

<sup>22</sup> Spre exemplu, 11% dintre părinți trag imediat copiilor o palmă sau îi trag de păr dacă greșesc cu ceva (UNICEF, 2014). Conform copiilor, 18% afirmă că au fost bătuți cu bățul/nuiaua, 13% cu cureaua și 8% cu lingura de lemn, în ultimul an (Grădinaru, Stănculeanu, 2013).

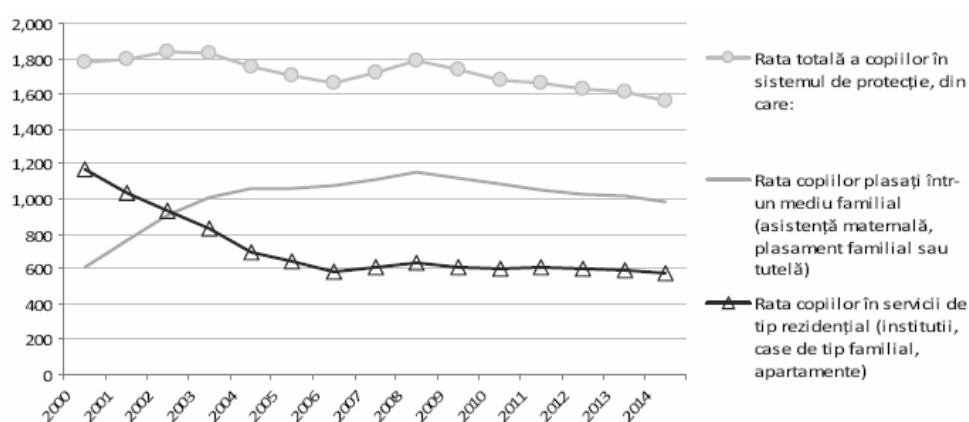
<sup>23</sup> 83% dintre copii sunt certați de către cadrele didactice atunci când greșesc, 33% dintre copii sunt jigniți și etichetați, iar 7% dintre copii afirmă că sunt bătuți de către profesorii/ învățătorii lor (Grădinaru, Stănculeanu, 2013).

<sup>24</sup> Spre comparație, cazurile de abuz fizic au reprezentat 8%, iar cazurile de abuz emoțional 11%, în 2017.

<sup>25</sup> Date UNICEF, Baza de date TransMonEE 2018, raportate de MMFPSPV (Tabelele 6.1.22, 6.2.1 și 6.3.1). Datele privind copiii în instituțiile de tip rezidențial includ copii de 18 ani și peste. Există date privind perioada 1990–1999 doar cu privire la copiii aflați în servicii rezidențiale, care însă nu sunt comparabile cu cele după anul 2000 (după ce DGASPC-urile au preluat și copiii din fostele cămine spital și internate ale școlilor speciale).

observă că începând cu 2003, rata copiilor plasați în îngrijire de tip familial a depășit pe cea a copiilor plasați în servicii de tip rezidențial (centre de plasament publice și private, inclusiv case de tip familial de mici dimensiuni). Numărul copiilor aflați în servicii de tip rezidențial a scăzut, de la un maxim de peste 58 000 în decembrie 2000 la circa 21 500 la finele anului 2014<sup>26</sup>. Este de așteptat ca noul val de reformă a sistemului de protecție specială centrat pe dezinstituționalizare, care a început din 2016 cu susținerea fondurilor europene, va continua și chiar accelera reducerea numărului de copii din instituții.

Grafic 9.2. Ratele de copii în sistemul de protecție specială din România, 2000–2013 (la 100 000 copii de 0–17 ani, la finalul anului).



Sursa: UNICEF Baza de date TransMonEE 2018, date raportate de MMFPSPV (tabelele 6.1.23, 6.2.2 și 6.3.2). Datele privind copiii în instituțiile de tip rezidențial includ tinerii de 18 ani și peste. Datele din grafic sunt disponibile doar începând din anul 2000.

Reducerea numărului de copii, prin dezinstituționalizare, în special prin reintegrarea copiilor în familia naturală sau lărgită, ori prin plasamentul la o familie sau persoană, a făcut posibilă „umanizarea” instituțiilor. Însă, nu toate centrele de plasament au fost astfel transformate; lipsa de fonduri și de experiență a făcut ca după anul 2007 procesul să se desfășoare lent, în etape, în funcție de fondurile existente sau de prioritățile stabilite prin strategiile județene. În anul 2011, peste jumătate dintre copiii protejați în servicii de tip rezidențial se aflau în instituții de tip clasic și modular<sup>27</sup>. La sfârșitul anului 2014, 50% dintre copiii aflați în ocrotire de tip rezidențial încă locuiau în instituții (centre de plasament)<sup>28</sup>.

Dezinstituționalizarea copiilor aflați în grija statului este procesul complex de tranziție de la îngrijirea în instituții la îngrijirea bazată pe servicii care previn

<sup>26</sup> Este de reținut că tendința continuă de scădere a fost întreruptă în anul 2011 când pentru prima dată după 1989 numărul copiilor aflați în servicii rezidențiale a crescut, ca urmare a creșterii populației sărace și a bugetului limitat disponibil pentru serviciile de tip familial. MMFPS, Direcția Generală de Protecția Copilului (2011: 1). Numărul copiilor instituționalizați (plasați în servicii rezidențiale) era de 23 240 în 2011, comparativ cu 23 103 în 2010.

<sup>27</sup> Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție (2014:30).

<sup>28</sup> BM (2017).

separarea copiilor de familie și pe o varietate de servicii alternative bazate pe familie și pe îngrijirea în comunitate. Prin urmare, închiderea instituțiilor este necesară, dar nu suficientă. Rămâne critică reducerea numărului de copii care intră în sistemul de protecție specială. În acest scop este absolut necesară dezvoltarea serviciilor de prevenire de la nivelul comunităților. Încă prin pachetul legislativ din 2004 responsabilitatea pentru serviciile de prevenire a separării copilului de familie și sprijin a fost transferată autorităților locale. Delegarea de atribuții nu a fost însă atent pregătită și nu a fost însoțită de un transfer adecvat de fonduri care să susțină dezvoltarea capacității la acest nivel. De aceea, demersul a dus la subminarea eforturilor de dezvoltare a serviciilor de prevenire și a celor de reintegrare a copiilor din sistemul de protecție specială.

Cadrul legislativ<sup>29</sup> a fost completat de ANPDCA în 2015 prin elaborarea metodologiei de lucru privind colaborarea între DGAPSC și SPAS-uri cu privire la protecția copilului. Dar aplicarea acestor reglementări este încă și în prezent (2018) doar sporadică<sup>30</sup>. Studiile arată că există zone (în special comunități sursă<sup>31</sup> și zone marginalizate)<sup>32</sup> în care lipsesc serviciile de identificare a copiilor expuși riscului de separare de familie, de intervenție timpurie, de referire și orientare, acesta fiind unul dintre motivele pentru care copiii ajung în sistemul de protecție specială<sup>33</sup>. Conform statisticilor oficiale, aproape 1,4% dintre toți copiii români cu vârste cuprinse între 0 și 17 ani sunt expuși riscului de separare de familie. Însă, un studiu UNICEF a estimat că acest procent este mai mare – aproape 2% dintre copiii cu vârste cuprinse între 0 și 17 ani – dacă ținem cont și de copiii „invizibili”<sup>34</sup>.

În concluzie, deși studii și dezbateri privind necesitatea orientării către o societate centrată pe copil au existat încă de la începutul anilor '90, până în 1997, sistemul de protecție a copilului a fost axat aproape în întregime pe îngrijirea în instituții. Voința politică de a crea un sistem formal de protecție a copilului centrat pe îngrijirea copiilor într-un mediu familial a apărut în România doar începând cu

<sup>29</sup> HG nr. 691/2015.

<sup>30</sup> BM (2018).

<sup>31</sup> Prin definiție, „comunitățile sursă pentru sistemul de protecție a copilului” sunt zone la nivel de sublocalitate de unde un număr semnificativ de mare de copii ajung în sistemul de protecție, prin comparație cu alte comunități (Stănculescu *et al.*, coord., 2016).

<sup>32</sup> Zonele marginalizate reprezintă zone extrem de defavorizate, în care populația are cel mult studii gimnaziale, câștigă venituri informale (mai ales din agricultură sau activități ocazionale) și trăiește în locuințe precare, chiar și după standardele rurale, care au în general un acces redus la infrastructura și utilitățile de bază (case supraaglomerate și/sau fără acces la apă ori curent). Aceste zone marginalizate sunt considerate „problematic” din cauza unei combinații de factori, mai precis numărul mare de gospodării cu venituri mici, nivelul scăzut al educației și al calificărilor cerute pe piața muncii, preponderența mamelor singure, numărul mare de copii și rata ridicată a infracțiunilor minore. Într-o măsură mai mare decât celelalte comunități, mai ales în mediul rural, zonele marginalizate sunt caracterizate printr-o proastă accesibilitate fizică, cu drumuri de pământ, locuințe necorespunzătoare, expunere la riscuri de mediu (inundații, alunecări de teren etc.) și proasta calitate sau absența serviciilor publice. Swinkels *et al.* (coord.) (2014) pentru zone urbane și Teșliuc *et al.* (coord.) (2015) pentru cele rurale.

<sup>33</sup> Stănculescu *et al.* (coord.) (2016).

<sup>34</sup> Stănculescu și Marin (2012). Termenul de copii „invizibili” se referă la copiii „sunt pierduți din vedere în cadrul familiilor, comunităților, și societăților lor, precum și pentru guverne, donatori, societatea civilă, mass-media, și chiar și pentru alți copii” conform UNICEF (2006) *The State of the World's Children 2006: Excluded and Invisible [Starea copiilor lumii 2006: excluși și invizibili]*, [www.unicef.org](http://www.unicef.org).

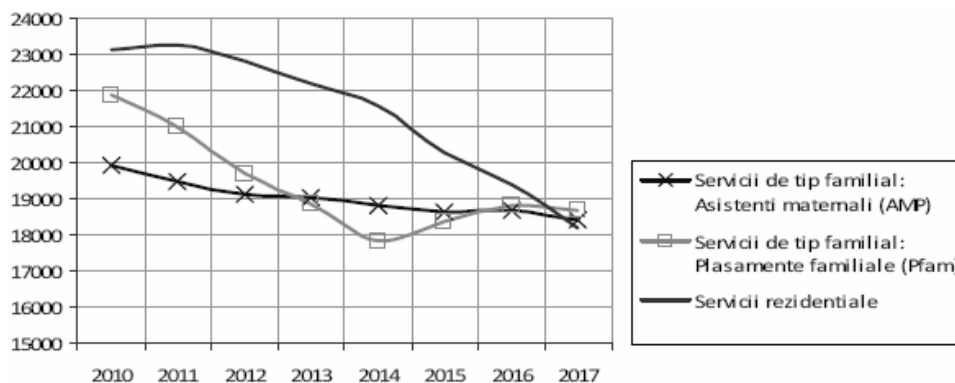
1997, mai ales ca răspuns la presiunile internaționale. Inițial, sistemul a fost axat pe protecția copilului în dificultate, trecerea la un sistem care vizează promovarea și respectarea drepturilor tuturor copiilor fiind realizată doar în 2004.

Doar în 2014 a fost anunțat oficial un al treilea val de dezinstituționalizare, care a demarat efectiv în 2016, la inițiativa ANPDCA și cu sprijinul fondurilor europene. Obiectivele majore ale acestui nou val de reforme erau enunțate de ministrul muncii la 1 iunie 2014 astfel: „Obiectivul până în 2020 este să nu mai avem copii în centre de plasament. Al doilea, cu aplicabilitate imediată, este să nu mai avem niciun copil mai mic de trei ani în instituții”<sup>35</sup>.

În plus, președintele ANPDCA<sup>36</sup>, prin referire la Strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014–2020<sup>37</sup>, a precizat că „scoaterea copiilor din instituțiile de tip vechi până în 2020 trebuie să se facă prin reintegrarea lor în familiile biologice, prin adopție sau prin crearea de servicii alternative care să fie cât mai apropiate de mediul familial” și a adăugat alte patru obiective majore: asigurarea unor servicii de calitate și a accesului pentru toți copiii la acestea, atenția sporită pentru copiii vulnerabili, combaterea violenței împotriva celor mici și asigurarea dreptului la opinie pentru toți copiii.

Numărul total de copii și tineri din sistemul de protecție specială a scăzut continuu de la aproape 65 000 copii în 2010 la circa 55 000 în 2017. Scăderile au fost înregistrate la nivelul tuturor serviciilor de protecție specială, însă cel mai mult s-a redus numărul de copii și tineri din servicii rezidențiale (Graficul 9.3). Oricum, din punct de vedere al structurii, în întreaga perioadă, copiii din sistemul de protecție s-au distribuit în aproximativ o treime la asistenți maternali profesioniști, o treime în plasamente familiale (la rude sau alte familii/ persoane), respectiv o treime în servicii rezidențiale.

Grafic 9.3. Evoluția numărului de copii și tineri din sistemul de protecție specială, pe tipuri de servicii de protecție, în perioada 31.12.2010–31.12.2017.



Sursa: www.copii.ro, ANPDCA (2010-2017).

<sup>35</sup> Rovana Plumb (ministrul muncii), articol scris de Mihaela Cojocariu, adev.ro/pbk4qm.

<sup>36</sup> Gabriela Coman (președinte ANPDCA), articol scris de Mihaela Cojocariu, adev.ro/pbk4qm.

<sup>37</sup> HG nr. 1.113/2014.

Însă, de la formare și până în prezent, relația între sistemul de protecție copil și familie a rămas distantă. Serviciile de suport pentru familie, serviciile de prevenire din comunitate și lucru efectiv cu familia reprezintă încă deziderate relativ îndepărtate în România, deși atât sistemul public cât și numeroase ONG-uri au început să dezvolte variate modele de intervenție în cadrul unor proiecte.

Încă un număr prea mare de copii continuă să fie separați de familiile lor pe motiv de abuz, neglijare sau exploatare a copilului. Sunt încă necesare eforturi susținute până când noile norme și standarde juridice să devină standarde culturale, până când prioritatea la nivelul politicilor de toleranță zero față de orice formă de violență să fie asumată ca mod de viață, de conviețuire, de îngrijire și creștere a copiilor. În acest scop, sunt încă necesare campanii de educare, informare, conștientizare pentru populație, decidenți, specialiștii și lucrătorii din sistemul de protecție specială și trebuie dezvoltate serviciile de la nivel comunității care să lucreze direct cu familiile la risc.

În concluzie, încă de începutul formării sistemului de protecție a copilului în România postcomunistă, din 1997, studiile academice identificau următoarele nevoi de dezvoltare pentru o societate centrată pe copil:

- dezvoltarea unei politici coerente și eficiente de suport a copilului;
- o centrare mai sistematică a școlii pe copil;
- sănătate pentru copii;
- dezvoltarea celui de-al treilea pilon al serviciilor sociale: sistemul de servicii de asistență socială;
- o politică energetică de prevenire și reducere a fenomenului de abandon;
- clarificarea, simplificarea și umanizarea procedurilor de rezolvare a situației de abandon;
- prevenirea plasării copilului în instituții;
- reforma instituțiilor pentru copii;
- dezvoltarea unei strategii de intervenție în cazul copiilor abuzați;
- prevenirea delincvenței care afectează copiii atât în calitatea lor de victimă cât și în cea de autor;
- reforma întregului sistem de suport pentru copii cu diferite forme de dizabilități și
- formarea personalului (Zamfir, coord., 1997).

Deși sistemul s-a transformat semnificativ, cele mai multe nevoi de dezvoltare din 1997 au rămas valabile și pentru prezent.

Până în 1997, sistemul de protecție a copilului din România se axa aproape în întregime pe îngrijirea în instituții moștenite din perioada comunistă care, chiar și atunci când ofereau condiții fizice rezonabile, aveau un puternic impact negativ asupra sănătății, dezvoltării și stării psihologice a copiilor din cauza depersonalizării, a rutinei rigide și a distanței sociale care predominau. La nivelul politicilor pentru copii, cele mai multe măsuri au fost doar reacții de criză la presiunile mass-mediei și politicilor internaționale.

Sistemul de protecție a copilului din România este asemănător celor din



regiunea ECE/CSI, dar foarte diferit de sistemele din țările occidentale. Și anume, se poate spune că sistemul este „nou, dar de tip vechi”, adică a fost dezvoltat recent (în ultimii 20 de ani), dar încă se bazează pe furnizarea de servicii de protecție pentru copiii separați de familie (și nu pe prevenirea separării), între care serviciile rezidențiale (între care persistă instituțiile) dețin o pondere încă ridicată, cu precădere pentru copiii cu nevoi speciale sau cu dizabilități.

Totuși, sistemul de protecție a copilului din România a trecut prin schimbări extraordinare în ultimii 20 de ani. Au fost asumate și promovate noi valori, norme și standarde juridice cu privire la grija și responsabilitatea față de copil. Cadrul legislativ a fost modernizat considerabil<sup>38</sup>. Capacitatea instituțională a fost întărită la toate nivelurile. Serviciile rezidențiale au scăzut continuu ca importanță și au fost „umanizate” prin închiderea marilor instituții și trecerea către servicii de mici dimensiuni (case de tip familial, apartamente). În schimb, serviciile de tip familial (asistența maternală și plasamentele familiale) au căpătat o importanță tot mai mare. Calitatea generală a serviciilor oferite copiilor din sistemul de protecție specială a crescut simțitor. Provocări importante rămân însă în construirea unui sistem de servicii furnizate în comunitate, adresate direct familiei cu copii la risc de separare.

## Bibliografie

- Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție (2014). *Strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014–2020*. Disponibil la adresa: <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/transparenta/proiecte-in-dezbatare/3172-2014-02-03-proiecthg-strategiecopii>.
- Banca Mondială (2017). *Rezultatul #1: Raport descriptiv al studiului de diagnoză complexă a situației centrelor de plasament clasice și a nevoilor beneficiarilor acestora*, Februarie 2017. Rapoarte elaborate în cadrul Acordului privind Serviciile de Consultanță încheiat între BIRD și ANPDC la 12 mai 2016 pentru implementarea proiectului „Elaborarea planului de dezinstituționalizare a copiilor din instituții și asigurarea tranziției îngrijirii acestora în comunitate” – cod SIPOCA 2, finanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă.
- Banca Mondială (2018). *Rezultatul #6: Elaborarea unei metodologii unitare de elaborare a planurilor de dezvoltare a serviciilor de prevenire în comunitățile sursă din mediul rural*, Noiembrie 2018.
- Browne, K. (2009). *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, London: Save the Children. Disponibil la: [http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/The\\_Risk\\_of\\_Harm\\_1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/The_Risk_of_Harm_1.pdf).
- Calistru, E. și Manole, M. (2015). *Analiza bugetului copiilor, studiu exploratoriu*. Salvați Copiii: Editura BMI Publishing. Disponibil la adresa: <https://www.salvaticopiii.ro/sci-ro/files/7a/7abbf021-e38d-4c17-b0e5-5f222fd76352.pdf>.
- Connolly, M., Katz, I., Shlonsky, A. și Bromfield, L. (2014). *Towards a Typology for Child Protection Systems*. Technical Report. UNICEF și Save the Children UK. Disponibil la adresa: [https://www.researchgate.net/publication/313995679\\_Towards\\_a\\_typology\\_for\\_child\\_protection\\_systems\\_Final\\_report\\_to\\_UNICEF\\_and\\_Save\\_the\\_Children\\_UK](https://www.researchgate.net/publication/313995679_Towards_a_typology_for_child_protection_systems_Final_report_to_UNICEF_and_Save_the_Children_UK).
- Correll, L., Correll, T. Și Predescu, M. (2006). *USAID and Child Welfare Reform in Romania: Challenges, Successes and Legacy*. USAID. Disponibil la adresa: [https://www.brandeis.edu/investigate/adoption/docs/final\\_romania\\_legacy\\_report\\_09050.pdf](https://www.brandeis.edu/investigate/adoption/docs/final_romania_legacy_report_09050.pdf).

<sup>38</sup> În ultimi ani, România a elaborat *Strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014–2020* (HG nr. 1113/2014) și *Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei 2015–2020* (HG nr. 383/2015).

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Princeton University Press.
- Agencia pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (2016). *Al doilea sondaj privind minoritățile și discriminarea în Uniunea Europeană*. Disponibil la adresa: <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/eumidis-ii-roma-selected-findings>.
- Gheorghe, D. M., Clocotici, O. M., Cugler, N., Popa, I., Rusu, N., Stanciu, M., Buzducea, D., Gîrleanu, M. și Magda, Bogdan (2011). *Analiza structurilor de monitorizare, promovare și protecție a drepturilor copilului*. București: Federația Organizațiilor Neguvernamentale pentru Copii și UNICEF România. Disponibil la adresa: <http://www.fonpc.ro/downloads/publicatii/analiza-structurilor-de-monitorizare-promovare-si-protectie-a-drepturilor-copilului.pdf>.
- Gilbert, Neil (ed.) (1997). *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*. New York: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil, Parton, Nigel și Marit, Skivenes (eds.) (2011). *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*. Oxford: Oxford University Press.
- Grădinaru, C. și Stănculeanu, D. (2013). *Abuzul și neglijarea copiilor: Studiu sociologic la nivel național*, Organizația Salvați Copiii și MMFPSPV. București: Speed Promotion. Disponibil la adresa: [http://www.salvaticopiii.ro/upload/p0002000100000002\\_Studiu%20-%20abuzul%20si%20neglijarea%20copiilor.pdf](http://www.salvaticopiii.ro/upload/p0002000100000002_Studiu%20-%20abuzul%20si%20neglijarea%20copiilor.pdf).
- Johnson, R., Browne, K. și Hamilton-Giachritsis, C. (2006). „Young children in institutional care at risk of harm”, in *Trauma Violence Abuse*, Jan:7(1), pp. 34–60. Disponibil la adresa: [http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1524838005283696?url\\_ver=Z39.88-2003&rft\\_id=ori%3Arid%3Aacrossref.org&rft\\_dat=cr\\_pub%3Dpubmed&](http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1524838005283696?url_ver=Z39.88-2003&rft_id=ori%3Arid%3Aacrossref.org&rft_dat=cr_pub%3Dpubmed&).
- Jorge F. del Valle, Canali, Cinzia, Bravo, Amaia, și Tiziano, Vecchiato (2013). „Child protection in Italy and Spain: Influence of the family supported society” în *Psychosocial Intervention* 22 (2013) 227–237.
- Krug, Etienne G., Dahlberg, Linda L., Mercy, James A., Zwi, Anthony B. și Rafael Lozano (eds.) (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva: Organizația Mondială a Sănătății. Disponibil la adresa: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf).
- Katz, Ilan, Connolly, Marie, Blunden, Hazel și Trish, Hill (2018). *Review of Child Protection Systems in Four Countries in South Asia*. Kathmandu: UNICEF.
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale și Direcția Generală de Protecția Copilului (2011). *Buletin Statistic din 31 decembrie 2011*.
- Ministerul Sănătății, Institutul pentru Ocrotirea Mamei și Copilului și UNICEF (1991). *Cauzele Instituționalizării copiilor din România din leagăne și secții de distrofici*. București: UNICEF.
- Munro, E. (2011). *Part One: A System's Analysis*. London: Department for Education. Disponibil la adresa: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/175391/Munro-Review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175391/Munro-Review.pdf).
- Oxford Policy Management (2009). *Evaluarea sistemului de îngrijire a copilului în Republica Moldova. Raport Final*. UNICEF Moldova și Everychild. Disponibil la adresa: [https://www.unicef.org/moldova/Raport\\_Rom\\_PDF.pdf](https://www.unicef.org/moldova/Raport_Rom_PDF.pdf).
- Parton, N. (2010). *International comparison of child protection systems*, în: SFI Conference 2010, 7–9 September 2010, Copenhagen, Denmark. (Unpublished). Disponibil la adresa: <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/12187/>.
- Spratt, T. și Nett, J. C. (2013). *Child Protection Systems: An international comparison of „good practice examples” of five countries (Australia, Germany, Finland, Sweden, United Kingdom) with recommendations for Switzerland*. Disponibil la adresa: [www.researchgate.net/publication/284717579\\_Child\\_Protection\\_Systems\\_An\\_international\\_comparison\\_of\\_good\\_practice\\_examples\\_of\\_five\\_countries\\_Australia\\_Germany\\_Finland\\_Sweden\\_United\\_Kingdom\\_with\\_recommendations\\_for\\_Switzerland](http://www.researchgate.net/publication/284717579_Child_Protection_Systems_An_international_comparison_of_good_practice_examples_of_five_countries_Australia_Germany_Finland_Sweden_United_Kingdom_with_recommendations_for_Switzerland).
- Stanciu, M. (2013). *Copiii cu dizabilități*. București: UNICEF România. Disponibil la adresa: <http://www.unicef.ro/wp-content/uploads/Raport-Copiii-cu-dizabilitati.pdf>.
- Stănculescu, Manuela Sofia și Monica, Marin (2012). *Helping the invisible children. Evaluation Report*. UNICEF, București: Vanemonde. Disponibil la adresa: [http://www.unicef.org/romania/Raport\\_HIC\\_engleza.pdf](http://www.unicef.org/romania/Raport_HIC_engleza.pdf).

- Stănculescu, Manuela Sofia, Grigoraș, Vlad, Teșliuc, Emil și Voichița, Pop (coord.) (2016). *România: Copiii din sistemul de protecție a copilului*. București: Editura Alpha MDN. Disponibil la adresa: [http://www.unicef.ro/wp-content/uploads/Copiii-din-sistemul-de-protectie-a-copilului\\_UNICEF\\_ANPDCA\\_BM\\_2016.pdf](http://www.unicef.ro/wp-content/uploads/Copiii-din-sistemul-de-protectie-a-copilului_UNICEF_ANPDCA_BM_2016.pdf).
- Swinkels, R., Stănculescu, M. S., Anton, S., Koo, Bryan, Man, Titus și Moldovan, C. (2014). *The Atlas of Urban Marginalized Areas in Romania*. București: Banca Mondială. Disponibil la adresa: [http://backend.elard.eu/uploads/wb-project-in-ro/atlas\\_24april\\_en.pdf](http://backend.elard.eu/uploads/wb-project-in-ro/atlas_24april_en.pdf).
- Teșliuc, E., Grigoraș, V. și Stănculescu, M. S. (coord.) (2015). *Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate*. București: Banca Mondială. Disponibil la adresa: [http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Minister/F6\\_Atlas\\_Rural\\_RO\\_23Mar2016.pdf](http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Minister/F6_Atlas_Rural_RO_23Mar2016.pdf).
- Tobis, D. (2000). *Moving from Residential Institutions to Community Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: The World Bank. Disponibil la adresa: <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172671461088/MovingFromResTobis.pdf>.
- UNICEF (2010). *At home or in a home? Formal care and adoption of children in Eastern Europe and Central Asia*. Geneva, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEE/CIS). Disponibil la adresa: [http://www.unicef.org/ceecis/At\\_home\\_or\\_in\\_a\\_home\\_report.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/At_home_or_in_a_home_report.pdf).
- UNICEF (2014). *Cunoștințe, atitudini și practici parentale ale familiilor și persoanelor care îngrijesc copii cu vârsta între 0-6 ani*. București: UNICEF România. Disponibil la adresa [www.unicef.ro](http://www.unicef.ro).
- Wulczyn, Fred, Daro, Deborah, Fluke, John, Feldman, Sara, Glodek, Christin și Kate, Lifanda (2010). *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*. New York: UNICEF. Disponibil la adresa: [https://www.unicef.org/spanish/protection/files/Adapting\\_Systems\\_Child\\_Protection\\_Jan\\_2010.pdf](https://www.unicef.org/spanish/protection/files/Adapting_Systems_Child_Protection_Jan_2010.pdf).
- Zamfir, C. (coord.) (1997). *Pentru o societate centrată pe copil*. Raport al Institutului de Cercetare a Calității Vieții. București: Editura Alternative. Disponibil la adresa: <https://bibliotecade-sociologie.ro/download/zamfir-catalin-ed-1997-pentru-o-societate-centrata-pe-copil-bucuresti-iccv/>.



## 10. POLITICI PUBLICE ADRESATE MINORITĂȚII ROME ÎN PERIOADA POSTSOCIALISTĂ: ÎNTRE EUROPENIZARE ȘI DERESPONSABILIZARE<sup>1</sup>

*Ionuț Marian–Anghel*

### Introducere

La începutul anului 1991, în timpul unei vizite de documentare în Bulgaria, un rom s-a destăinuit Organizației internaționale pentru drepturile omului, Helsinki Watch: „Odată cu vizita dumneavoastră, este pentru prima dată când cineva se interesează de problemele noastre” (Helsinki Watch, 1991: 1). Această remarcă relevă situația ambivalentă a politicilor de asimilare din perioada socialistă. Pe de-o parte, deoarece romii făceau parte din stratul socioeconomic inferior al ierarhiei sociale, au fost beneficiari direcți ai politilor socialiste de redistribuire. Romii au fost pentru prima dată în istorie încadrați într-o formă salarială permanentă, nivelul de școlarizare a copiilor romi a crescut (Berevoescu *et.al.*, 2002: 12) și au avut acces la locuințe decente (Crețan și Turnock, 2008). Pe de altă parte, nu a existat o politică specifică adresată minorității rome. Discursul despre minoritatea romă a fost evasiabsent în spațiul public. Romii nu erau considerați o minoritate etnică, ci mai degrabă o categorie socioeconomică ce trebuia reformată, îmbunătățită pentru a adera la stilul de viață socialist (Ponce, 1999: 27–29). În consecință, interesul academic pentru romi a fost marginal în publicistica sociologică românească din perioada socialistă (înregistrându-se un singur articol publicat de sociologul de origine romă Nicolae Gheorghe) (Gheorghe, 1983).

În schimb, după 1989, situația romilor a fost dezbătută în contextul mai larg al transformărilor politice, sociale, economice și culturale care au avut loc în fostele state socialiste. Căderea regimurilor socialiste, lărgirea UE, restructurarea neoliberală a statelor și economiilor, coroborate cu creșterea mișcărilor naționaliste în Europa au condus la o situație ambivalentă. Pe de o parte, romii au experimentat, cel puțin în prima parte a tranziției, șomajul în masă, sărăcie extremă, discriminare în accesul la serviciile publice și atacuri xenofobe (Reemtsma, 1993, Ringold, 2000, Revenga, Ringold și Tracy, 2002, UNDP, 2002, Zamfir și Preda, 2002). Pe de altă parte, asistăm la apariția unei mișcări civile și sociale eterogene, precum și a unor programe la nivel național și european menite să împuternicească minoritatea romă și să îmbunătățească situația socioeconomică și culturală a acestora. Situația dificilă cu care s-au confruntat de-a lungul întregii tranziții a atras atenția organizațiilor

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a capitolului a fost publicată în „Politici publice adresate minorității rome în perioada postsocialistă: între europenizare și deresponsabilizare”, *Sociologie Românească*, vol. 17 (2)/2019, p. 92–117.

interguvernamentale și a celor neguvernamentale ale drepturilor omului care au preluat cauza romilor declarând-o o „urgență umanitară”. În acest sens, în ultimele două decenii asistăm la apariția unor programe la nivel național și european de îmbunătățire a situației romilor, precum și la eforturi *grassroots* de împuternicire a comunităților de romi. Romii au devenit ținta programelor de incluziune socială ale UE, Decadei de Incluziune a Romilor – o inițiativă a Băncii Mondiale (BM) și Fundației pentru o Societate Deschisă –, programelor de dezvoltare umană ale ONU prin PNUD și Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF), Strategiilor de îmbunătățire a situației romilor – elaborate de guvernele din Sud-Estul Europei și a programelor de împuternicire ale fundațiilor și organizațiilor neguvernamentale.

În consecință, publicistica care discută transformările sociale, politice, economice și culturale care au afectat minoritatea romă a crescut considerabil în perioada postsocialistă. Studiul coordonat de Cătălin Zamfir și Iancu Filipescu a inventariat 285 de publicații<sup>2</sup> în perioada 1990–2010, care făceau referire la romi (2015: 254), în timp ce Mihai Surdu identifica, după interogarea căutărilor din *softul Google Scholar*, 251 de publicații<sup>3</sup> (doar în limba engleză) academice și elaborate de experți în perioada 1990–2013 (Surdu, 2016: 153–173).

În acest studiu voi discuta principalele dezvoltări din construcția instituțională și la nivel de politici adoptate care s-au succedat în perioada tranziției în domeniul protecției minorităților etnice și îmbunătățirii situației socioeconomice a romilor din România. Dacă în prima decadă din perioada tranziției, eforturile au fost mai degrabă în domeniul drepturilor culturale și politice, iar intervențiile au venit din partea organizațiilor neguvernamentale, odată cu adoptarea „Strategiei de îmbunătățire a situației romilor din perioada 2001–2010” s-au pus bazele instituționale la nivel central și local prin trasarea responsabilităților de implementare a strategiei către autoritățile publice, crearea de posturi în cadrul prefecturilor, ministerelor și primăriilor, responsabile de monitorizarea implementării strategiei. În ultima parte a studiului, voi prezenta apariția și dezvoltarea politicilor pentru romi la nivel european, începând cu anii 1990, când instituțiile europene nu aveau niciun instrument adresat protecției minorităților și până la apariția cadrului comun de incluziune a minorității rome pentru perioada 2011–2020.

### **Politici în domeniul drepturilor omului și minorităților (etnice)**

Antropologul Arjun Appadurai (2006) remarcă în studiul său *Frica de numerele mici* că ultimul deceniu al secolului trecut a fost prin excelență marcat de conflicte asupra minorităților (politice, religioase, culturale sau etnice) și asupra drepturilor și stilului de viață adoptate de către aceștia. Creșterea frecvenței conflictelor intrastatale în detrimentul celor interstatale este rezultatul intensificării

---

<sup>2</sup> Publicații ale căror autori sunt doar sociologici, asistenți sociali sau cercetători din domenii conexe, români.

<sup>3</sup> Publicații ale căror autori sunt experți și/sau cercetători români sau străini dar a căror limbă de scriere este engleza și au o vizibilitate ridicată, prin numărul de citări.

proceselor globale (a globalizării în general) care au erodat verticalitatea și suveranitatea statelor-națiune și au creat incertitudini legate de „cetățenia și sinele național” (Appadurai, 2006:44). Conform acestuia, „statutul legal ambiguu [al minorităților] pune presiune asupra aranjamentelor legale și constituționale. Mobilitatea lor amenință paza frontierelor. Limbajul lor exacerbează coerența culturii naționale” (Appadurai, 2006: 45). Pe de altă parte, incertitudinile create de minorități sunt rezultatul încorporării statelor națiune în structurile economice globale ce au redus capacitatea statelor-națiune de a asigura bunăstarea, ocuparea și sănătatea populației și au facilitat apariția unor forme de violență împotriva minorităților (Appadurai, 2006 :45). Cum aceste conflicte intrastatale au apărut la nivel global, soluțiile trebuiesc gândite la același nivel.

În cazul romilor, unii autori au inventariat zeci de atacuri instituționale sau ale populației majoritare asupra acestora în prima parte a anilor 1990 (Reemtsma, 1993, Hajek, 1998). În scurt timp, cauza minorității rome a fost preluată de către organizațiile neguvernamentale internaționale, care au pus pe agenda statelor naționale, respectarea drepturilor minorităților și au presat organizațiile interguvernamentale să își lărgască agendele de dezvoltare și democratizare pentru a include (și) minoritatea romă. Practic primele rapoarte despre situația alarmantă a romilor au fost elaborate de către aceste ONG-uri internaționale<sup>4</sup> (European Roma Rights Centre (ERRC), 1996, Helsinki Watch, 1991 b, Liégeois și Gheorghe, 1995, Mirga și Gheorghe, 1997).

În acest context, respectarea drepturilor omului și ale minorităților a devenit un „discurs tare” (Bourdieu, 2012) la nivelul instituțiilor europene (CoE, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa), a ONG-urilor internaționale și transnaționale și o condiție politică de aderare la UE impusă prin criteriile de la Copenhaga, unde, alături de asigurarea unei economii de piață funcționale, stabilitatea instituțiilor democratice și ale statului de drept, viitoarele state membre trebuiau să asigure „respectarea drepturilor omului și protejarea minorităților” (European Council 1993). La prima conferință după căderea regimurilor socialiste, la Copenhaga, Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa (care se va redenumi ulterior OSCE), și-a exprimat îngrijorarea față de potențialele conflicte interetnice care pot apărea în zonă și a lansat agenda dimensiunii umane a securității (Conference of the Security and Cooperation in Europe 1990). OSCE a stabilit un punct de contact pentru problemele romilor și Sinti (denumirea oficială a minorității rome în Germania) în cadrul Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului în 1994 și a înființat poziția de consilier pe problemele romilor și Sinti în zona OSCE în 1998 (OSCE, 2008).

La rândul său, UE, care nu avea nicio politică orientată spre minoritățile etnice la începutul anilor 1990, și-a dezvoltat ulterior propriile instrumente „tari (hard)” de guvernare (directive și alte instrumente cu caracter legislativ, coercitiv) în domeniul respectării drepturilor omului și minorităților: Convenția Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale (1995), Carta Europeană a Limbilor Minoritare

---

<sup>4</sup> O excepție în acest sens este lucrarea coordonată de Cătălin Zamfir și Elena Zamfir (1992) publicată sub titlul Țigani între ignorare și îngrijorare, în 1993 (C. Zamfir și E. Zamfir, 1993).

și/sau Regionale (1992); Directiva Egalității Rasiale 2000/43/C.E sunt exemple în acest sens. Politicile europene s-au axat în prima decadă postsocialistă mai degrabă pe democratizarea spațiului public și impunerea unei agende a drepturilor politice și civile (adoptarea de legislație și consolidarea statului de drept). În această perioadă se conturează în România cadrul legislativ și instituțional care să reflecte cerințele europene/internaționale de respectare a drepturilor minorităților (ex. Înființarea Consiliului pentru Minoritățile Naționale; Departament pentru Protecția Minorităților Naționale, care ulterior s-a transformat în Departamentul pentru Relațiile Interetnice, în prezent în subordinea Secretariatului General al Guvernului; Oficiul Național pentru Romi, Avocatul Poporului). Putem spune că în perioada primei decadei postsocialiste, guvernarea problemelor minorităților naționale s-a rezumat la un set de instrumente și metode care să faciliteze participarea minorităților în societate pentru a preveni și/sau reduce conflictele dintre minorități și populația majoritară, pentru a instituționaliza protecția minorităților, astfel încât minoritățile însăși vor deveni agenți și reprezentanți în procesele de luare a deciziilor ce îi vizează direct (Decker și McGarry, 2005).

### **Politici publice în domeniul incluziunii cetățenilor români aparținând minorității rome**

Chiar dacă intervențiile pentru îmbunătățirea situației romilor au apărut încă de la începutul anilor 1990, acestea au fost mai degrabă apanajul organizațiilor neguvernamentale internaționale sau naționale/locale. În primul deceniu postdecembrist am asistat la o creștere a organizațiilor neguvernamentale rome și prorome care au implementat proiecte/programe de îmbunătățire a situației romilor. Cele mai multe din aceste ONG-uri au fost sprijinite financiar și logistic de către ONG-urile internaționale și organizațiile interguvernamentale. Așadar, prima decadă după căderea socialismului a fost caracterizată mai degrabă de intervenții eterogene venite din partea organizațiilor interguvernamentale și a celor neguvernamentale fără a exista o strategie clară guvernamentală de intervenție<sup>5</sup>. O parte dintre aceste proiecte (mediatorul sanitar, mediatorul școlar, programul a doua șansă, târgurile de joburi pentru romi, tichetele valorice pentru elevii preșcolari) implementate de ONG-uri au fost preluate și transformate în politică publică.

---

<sup>5</sup> Mai mulți autori au periodizat etapele de conturare a politicilor adresate minorității rome. Spre exemplu, Marcel Dediu (2007) distinge 3 etape: a) perioada de așezare (1990–1997) – stabilirea mecanismelor instituționale pentru democratizarea și stabilizarea statelor din SE Europei în vederea reducerii conflictelor interetnice. Perioada se caracterizează mai degrabă printr-o abordare fragmentară, nestructurată și în special prin crearea structurilor logistice de finanțare a ONG-urilor rome și prorome; b) perioada pactului de neagresiune, în care se dezvoltă noi structuri instituționale de sprijinire a minorităților naționale și se încheie programe multianuale de tip PHARE în acordarea de sprijin consolidării unei societăți civile și c) perioada strategiei de îmbunătățire a situației romilor, în care se creează noile structuri la nivel național și local și a mecanismelor de implementare și evaluare a strategiei. Alți autori care au utilizat aproximativ aceiași periodizare (Cace, Duminiță și Preda, 2005, Ionescu, 2010).



Minoritatea romă apare explicit pentru prima dată într-o politică publică integrată odată cu adoptarea PNA în 2002, cu o secțiune dedicată îmbunătățirii condițiilor de viață ale romilor, ce conținea printre altele și măsuri afirmative în domeniul educației și al sănătății. Ceea ce este interesant este că prezentarea problemelor întâlnite la populația de romi și propunerile de politici din acest document sunt asemănătoare cu cele din documentul elaborat de Partidul Comunist Român (1977) în a doua parte a anilor 1970, intitulat „Studiu privind situația social-economică a populației de țigani din țara noastră” (exceptând presiunea pentru asimilare). Lipsa actelor de identitate, a actelor de proprietate pe locuință, slaba participare a copiilor romi la sistemul de învățământ obligatoriu, accesul precar la servicii de sănătate a reproducerii, precum și „criminalitatea ridicată cu efect social dezorganizator important”<sup>6</sup> sunt elemente comune ale celor două documente din perioade istorice diferite.

Ulterior, odată cu negocierile de aderare la UE ale statelor din Centrul și Sud-Estul Europei, instituțiile europene au abordat problematica romă în cadrul mai larg al integrării europene, încurajând guvernele din fostele țări socialiste să dezvolte strategii la nivel național și local ca parte a cerințelor de aderare la UE. Strategia Națională de Îmbunătățire a Situației Romilor (Strategia) a reprezentat primul angajament politic al României după 1989 în vederea îmbunătățirii situației romilor. Aceasta a fost adoptată prin HG 430/2001 și a avut o durată de 10 ani (2001–2010), constând în construcția unui sistem instituțional public, introducând la toate nivelele administrației publice (prin intermediul unor comisii interministeriale și ministeriale) funcții specializate pe problemele social-economice ale romilor. Strategia viza intervenția în mai multe domenii sociale și anume ocupare, educație, sănătate, locuire și antidiscriminare. La nivel instituțional, Strategia nu a oferit numai un resort pentru o acoperire mai largă a problemelor socioeconomice ale romilor, ci și posibilitatea înființării unei instituții guvernamentale cu rol de coordonare, monitorizare, implementare și evaluare a politicilor pentru minoritatea romă. În 2005 se înființează Agenția Națională pentru Romi (ANR), instituție publică aflată în subordinea Guvernului României ce avea să înlocuiască Oficiul pentru problemele romilor din structura Departamentului pentru Relații Interetnice. În cadrul fiecărui minister responsabil de implementarea a Strategiei s-a înființat o comisie ministerială pentru romi cu rolul de a elabora un plan de măsuri generale pentru a fi implementate în cadrul Strategiei. La nivel local/județean s-au înființat în cadrul Prefecturii, Birourile Județene pentru Romi (BJR) ce au elaborat Planul Județean de Acțiune și vor coordona consilierii romi din cadrul primăriei. Aceștia din urmă vor fi angajați la solicitarea organizațiilor pentru romi din teritoriu și se vor asigura de elaborarea Planului Local de Acțiune. De asemenea, la nivel județean s-a înființat Grupul de Lucru Mixt prin ordinul prefectului, alcătuit din reprezentanți ai structurilor deconcentrate ale ministerelor, din membrii organizațiilor neguvernamentale ale romilor și din reprezentanți ai comunităților de romi, inclusiv consilieri județeni/locali.

---

<sup>6</sup> <http://gov.ro/ro/obiective/strategii-politici-programe/planul-national-anti-saracie-i-promovare-a-incluziunii-sociale&page=2>, accesat la data de 15.04.2019.

În diferite sectoare ale Strategiei s-au constituit politici publice menite să susțină incluziunea minorității rome și să combată excluziunea de la serviciile publice. Aceste politici au fost rezultatul unor eforturi guvernamentale, ale ministerelor responsabilizate de implementarea strategiei dar și de către organizații neguvernamentale care au implementat proiecte în principal din fonduri externe.

Metodologic, în acest studiu voi apela la analiza secundară a datelor din rapoartele de cercetare/politici elaborate de instituții interguvernamentale, ONG-uri sau cercetări academice, pentru a analiza principalele coordonate ale situației socioeconomice ale minorității rome: educație, sănătate, ocupare, locuire, sărăcie. Având în vedere principalele probleme metodologice de identificare a unui eșantion reprezentativ național de romi (Messing 2014, Rughiniș 2010, Surdu 2016), există numeroase probleme în măsurarea impactului diverselor intervenții de politică publică/socială. Astfel, deși voi consulta numeroase rapoarte de evaluare sau de cercetare elaborate după 1989 de instituții interguvernamentale, ONG-uri sau echipe academice, acestea nu trebuie privite ca un continuum, prin care se pot măsura anumite progrese/regrese, ci mai degrabă vor avea un scop ilustrativ și de comparare cu situația populației nerome.

### **Politici în domeniul educației**

În pofida politicilor de asimilare ale regimului socialist, educația romilor a rămas în continuare mult sub nivelul populației majoritare. Prima cercetare cantitativă după 1989 care analizează situația socioeconomică a romilor arată că ponderea romilor analfabeți sau care aveau o școală primară incompletă era de 27,3%. Dintre copiii cu vârsta de 7–9 ani la nivelul anului 1992, 30% nu au frecventat deloc școala față de 22% dintre adulți. Cercetarea din 1992 mai arată că nivelul de școlarizare scăzut al copiilor este mai probabil la comunitățile omogene, cu nivelul de școlarizare al mamei mai scăzut și ocupația semi sau necalificată a tatălui, adică exact aceeași categorie care a fost „lovită” de restructurările din economie la începutul anilor 1990 și care s-a confruntat cu șomaj în masă după restructurarea economiei (Zamfir, C. și Zamfir, E. 1993). Încă de la începutul anilor 1990 au apărut măsuri targetate în domeniul educației. Deja, în 1993, CoE prin recomandarea 1203/1993, sublinia importanța acordării educației interculturale, a predării istoriei și culturii romani în școli, a antrenării de profesori romi și educării unor elite tinere care să devină intermediari între comunitate și autorități locale (CoE, 2006). În 1992, o inițiativă a Facultății de Sociologie și Asistență din cadrul Universității din București prevedea acordarea de locuri speciale pentru romi în domeniul asistenței sociale. În 1998, Ministerul Educației a adoptat primele reglementări oficiale privind rezervarea locurilor în Universități pentru minoritatea romă în șapte universități, iar din același an s-au extins la întreg nivelul secundar și universitar (Roma Education Fund, 2011: 17). Iar începând cu anul 2000, Ministerul Educației introduce locuri speciale pentru elevii romi în învățământul liceal și vocațional. Totodată, Ministerul Educației a publicat manuale de limba și literatură romani precum și materiale auxiliare în limba romani

pentru ciclul primar și secundar, astfel că, dacă la începutul anului 1990, numărul elevilor care își asumau identitatea romă era de 109 325, în anul școlar 2007/2008, numărul acestora a crescut la 263 409 (Giurca, 2012: 57–58).

Conform strategiei de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome (2014–2020), Ministerul Educației finanțează 3 000 de locuri speciale pentru romi în licee și învățământul vocațional, precum și 500 de locuri în universități (Moisă *et al.*, 2016: 26). Accesul la locurile speciale din licee este unul inechitabil dacă luăm în considerare mediul de rezidență. Ministerul Educației raporta pentru acest indicator, o medie anuală de 2 700–3 200 de elevi romi înregistrați pe aceste locuri, în clasa a IX-a, dar 75% provin fie din București, fie din celelalte orașe din România (Moisă *et al.*, 2016: 26).

Deși asistăm la o îmbunătățire a unor indicatori privind rata cuprinderii școlare la toate nivelurile comparativ cu perioada socialistă, datele indică în continuare un decalaj semnificativ între romi și populația majoritară.

Tabel 10.1.

Stocul de educație și participarea romilor și ne-romilor (vecini) la educație (%).

Indicatori	Bărbați		Femei		Total	
	Romi	Ne-romi	Romi	Ne-romi	Romi	Ne-romi
Rata alfabetizării (16+)	79	98	70	97	75	97
Rata alfabetizării (16-24)	83	97	78	98	80	98
Rata participării școlare (3-6 ani)	35	61	39	64	37	63
Rata totală a participării la educația obligatorie (7-15 ani)	81	93	76	97	78	95
Rata totală a participării la inv. post-gimnazial (16-19 ani)	28	81	18	86	23	83
Numărul mediu de ani de educație (25–64 ani)	6.09	10.76	4,86	10,21	5.45	10.47
Numărul mediu de ani de educație (16–24 ani)	6.41	10.96	6.17	11.10	6.29	11.24

Sursa: Cercetarea regională UNPD/BM/CE, (2011).

Un impediment al accesului la o educație de calitate îl reprezintă tendința de segregare a copiilor romi în școli, relevat și în cercetările la nivel național. Nu se poate preciza cu acuratețe ponderea elevilor romi care învață în școli/clase segregate astfel că, mai multe cercetări care au documentat segregarea etnică în școli au ajuns la ponderi diferite în funcție de metodologia utilizată. O statistică a Ministerului Educației și Cercetării din 2006 arăta că existau 606 instituții școlare segregate (162 de grădinițe, 315 școli primare, 112 școli secundare și 17 licee și școli vocaționale) unde învățau între 38 și 45% din copii romi înscriși (Open Society Institute, 2007: 361). Un studiu finanțat UNICEF arăta că în 67 din școlile cercetate<sup>7</sup> exista o formă de segregare a copiilor romi; 31,6% din aceste școli erau formate majoritar din copii romi, iar în 35,3% existau clase segregate în școli majoritare (Surdu, 2008). Mai târziu, în 2011, conform unui alt studiu finanțat de

<sup>7</sup> 134 de școli din 9 județe ale României.

UNICEF<sup>8</sup> se arăta că la nivelul învățământului primar, 64,5% din elevii romi învățau în clase majoritar formate din romi (studiul nu precizează dacă sunt școli majoritar formate din romi sau nu), iar la nivelul învățământului secundar ponderea ajungea la 53% (Surdu, Vincze și Wamsiedel, 2011: 9). Ultimul studiu regional efectuat de UNDP/BM/CE revela faptul că 22% dintre elevii romi din România, cu vârsta cuprinsă între 7 și 15 ani, frecventează școli cu pondere majoritară de romi (Ivanov și Kagin, 2014: 38). Cercetarea face referire însă la procentul elevilor romi segregăți din totalul populației școlare din eșantion și nu la totalul elevilor romi care chiar frecventează școala.

Segregarea pe criterii etnice în fostele state socialiste a fost criticată de către CE care a elaborat un instrument juridic, directiva 43/2000/CE privind egalitatea de șanse. România a răspuns directivei mai sus amintite prin adoptarea Ordonanței 137/2000, ce a devenit ulterior Legea nr. 48/2002, privind interzicerea discriminării pe motiv de rasă, etnie, religie sau dizabilitate, fiind ulterior modificată în Legea nr. 324/2006, adoptată în parlament pentru a răspunde cerințelor europene la directiva mai sus amintită. În schimb, Ministerul Educației a adoptat mai degrabă măsuri noncoercitive pentru combaterea discriminării în educație. Prima dintre aceste măsuri a fost luată în 2004 prin notificarea nr. 29323/2004 privind interzicerea stabilirii claselor de grădiniță și a claselor primare și secundare doar din copii etnici romi. În 2007, Ministerul Educației a emis ordinul de ministru 1540/2007<sup>9</sup> ce stipula ca, începând cu anul academic 2007–2008, interzicerea stabilirii de clase segregate în clasele a I-a și a V-a. Totuși, dacă în cazul OUG și a Legii din 2006 nu se specifică explicit interzicerea segregării etnice în unitățile de învățământ, ordinul de ministru nu conține sancțiuni juridice sau monetare pentru nerespectarea sa. Chiar și Planurile Naționale de Acțiune redactate în cadrul Deceniului de Incluziune a Romilor sau noua strategie de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome nu au avut/nu au definite ținte și indicatori clari, nemaivorbind de buget separat. Mai mult, în ciuda eforturilor de *advocacy* ale organizațiilor prorome, combaterea segregării pe criterii etnice în școli nu a intrat în legea învățământului din 2011. În lipsa unei autorități independente, care să monitorizeze implementarea strategiilor guvernamentale în domeniul educației și a unor date brute care să ofere o diagnoză a procesului de desegregare, fenomenul segregării pare să continue într-o formă mai mult sau mai puțin vizibilă.

Pentru a crea un liant între școli și comunitățile de romi s-a introdus poziția de mediator școlar. Aceasta a fost introdusă inițial la mijlocul anilor 1990 de către o organizație neguvernamentală și a fost preluată de către Ministerul Educației în anul 2000 și finanțată prin programele PHARE. Numărul mediatorilor școlari care au fost

---

<sup>8</sup> Eșantion reprezentativ național pentru populația de romi adulți care are copii de vârstă școlară.

<sup>9</sup> La finele anului 2016 s-a emis un nou ordin de ministru 6134/2016 care lărgeste definiția segregării pentru a include, alături de cea etnică și segregarea pe criterii socio-economice, background familial, dizabilități. Ordinul prevede de asemenea sancțiuni juridice și răspundere penală pentru nerespectarea acestuia și continuarea formelor de segregare. Totuși în lipsa adoptării metodologiei de monitorizare a segregării școlare pentru toate criteriile de segregare școlară enunțate în ordinul de ministru și a metodologiei de prevenire și intervenție în situațiile de segregare școlară, ordinul de ministru care rămâne în vigoare este 1540/2007.

angajați în sistem a crescut de la 200 în 2003 (Roma Education Fund, 2011) la 397–420 în 2015 deși numărul mediatorilor care au beneficiat de cursuri de calificare atingea 1 156 (Moisă *et. al.*, 2016: 26). Un alt program inițiat la finele anilor 1990 de organizații neguvernamentale a fost „A doua șansă”, preluat la rândul său de Ministerul Educației și transformat în politică publică. Într-un raport elaborat de ANR se menționează că din cei 5 000–7 000 de tineri și adulți care frecventează programul „A doua șansă”, 60% sunt romi (National Agency for Roma, 2011: 11). În momentul de față, programul „A doua șansă” este principalul instrument de politică care se adresează abandonului școlar timpuriu. Strategia națională privind reducerea părăsirii timpurii a școlii remarcă inechitatea accesului la astfel de programe. De exemplu în anul școlar 2012–2013, din cei 8 143 de participanți la program mai mult de două treimi erau rezidenți în mediul urban, în timp ce 5 372 dintre participanți aveau cel puțin 20 de ani (MEN, 2014: 39–40). Astfel, dacă luăm în considerare faptul că cei mai mulți dintre elevii romi părăsesc școala înaintea finalizării învățământului obligatoriu, este necesară identificarea serviciilor educaționale/alternative pentru acei elevi care sunt în afara sistemului educațional și care nu pot accesa programele „A doua șansă” după învățământul gimnazial.

### **Politici în domeniul ocupării forței de muncă**

Alături de politicile/programele educaționale, probabil că cele mai multe dintre politicile care vizează minoritatea romă se referă la incluziunea pe piața muncii. În acest sens, barierele identificate în cercetările de specialitate au revelat atât constrângeri structurale (oferta locurilor de muncă la nivel local/județean, stocul de educație al minorității romă, traiectoriile profesionale ale părinților, segregarea rezidențială, discriminarea), precum și unele individuale, constând în modelul familial și natura rețelelor de solidaritate în care unul din frați/surori ajută părinții la îngrijirea celorlalți frați și surori sau care sunt implicați în activități informale pentru a contribui la obținerea unor venituri suplimentare în gospodărie, părăsind astfel sistemul educațional (Amelina, Chiribuca și Knack, 2004, ERRC, 2007, World Bank, 2005, World Bank, 2014, Zidărescu, 2007).

Un raport al Fundației Soros (Tarnovschi, Preoteasa și Șerban, 2012:25) releva faptul că la nivelul populației de romi, gradul de ocupare este de 35,5% , în căutarea unui loc de muncă – 36%, iar persoanele declarate inactive – 28%. În ultimii doi ani anteriori cercetării, doar 10% dintre respondenți lucraseră permanent, 32% lucraseră pentru perioade scurte de timp, iar 52% nu lucraseră niciodată. Excluziunea de pe piața muncii pare a se fi accentuat în perioada postsocialistă, afectând generația romă tânără. Conform unui studiu diagnostic realizat de BM (World Bank, 2014: 72), 32% dintre bărbați și 10% dintre femei din grupa de vârstă 15–24 erau lucrători salariați, spre deosebire de situația la nivelul eșantionului general unde 42% dintre bărbați și 19% dintre femei din grupa de vârstă 15–24 erau salariate. Totodată, 62,5% dintre romii cu grupa de vârstă 15–24 nu erau încadrați într-un loc de muncă, în timp ce ponderea pentru populația din

eșantionul total era de 54,5%. Ultimul raport elaborat de către Agenția UE pentru Drepturi Fundamentale arată aceeași situație îngrijorătoare privind situația ocupării în rândul minorității rome. Doar 28% dintre romii din eșantion aveau statutul de salariat (cu discrepanțe mari între femei – 13% și bărbați – 42%), în timp ce ponderea șomerilor era de 5%. Mai alarmantă este ponderea ridicată a persoanelor care se declară casnici/casnice (40%). De asemenea, specific populației rome este ponderea scăzută a pensionarilor, doar 12% declarând că beneficiază de pensie (FRA, 2016 :21).

Excluziunea romilor în raport cu piața muncii formală este dublată de o segmentare a evidentă a calificărilor comparativ cu majoritatea non-romă. Aceștia lucrează mai degrabă în meserii necalificate (aproape jumătate din populația salariată de romi) și în mai mică măsură în domeniul administrației (1%), serviciilor sau ocupațiilor intelectuale (23% din romii salariați) (World Bank, 2014, 82). În lipsa locurilor de muncă la nivel local și a unor abilități adaptabile cerințelor actuale ale pieței muncii, cei mai mulți dintre romi sunt nevoiți să apeleze la munca în sectorul informal, 65% dintre romi desfășurând activități în sectorul informal, spre deosebire de 19% din populația ne-romă (vecină). Pentru grupa de vârstă 15–24, ponderea romilor care desfășoară activități în economia informală crește la 77%, spre deosebire de 8% din ponderea populației majoritare din aceeași grupă de vârstă (FRA și UNDP, 2012). Ponderea persoanelor de etnie romă cu vârstă cuprinsă între 16–24 ani care nu au loc de muncă și nici nu urmează o formă de învățământ sau de formare profesională (NEETs) este de 64%, de trei ori și jumătate mai ridicată decât rata NEETs la nivelul populației ne-rome (vecine) (FRA, 2016, 24). Vulnerabilitatea crescută a romilor pe piața muncii, întărită de lipsa asigurărilor sociale și de sănătate crește riscul perpetuării excluziunii sociale și a deprivării materiale.

Pentru combaterea șomajului și a inactivității s-au lansat în perioada tranziției mai multe programe de activare. Scopul acestor programe de activare nu este doar acela de a integra pe piața muncii, ci de a asigura incluziunea și participarea cetățenilor într-un sens mai larg. Introducerea programelor de activare în diferite țări europene<sup>10</sup> este corelată și cu inițiativele de creștere a capitalul uman și participarea activă a grupurilor excluse și marginalizate ce devin responsabilizate pentru propria bunăstare. Trecerea de la statul bunăstării pasiv (welfare state) la cel activ (workfare state) a însemnat și o transformare a sensului cetățeniei, în care aceasta din urmă nu mai este conceptualizată în termeni de statut – asociată cu drepturi, beneficii și plase de siguranță ci mai degrabă în termeni de contract – un acces condiționat la drepturi (van Rik și Borghi, 2008). Acest trend denumit în literatura de specialitate, „noul contractualism” (Newman și Clarke, 2009), invocă o transformare a subiectivității individului aflat în căutarea unui loc de muncă (jobseeker), a cărui „personalitate, voință și motivație devine resursă pentru transformare” (Newman, 2007).

Unul dintre cele mai importante instrumente ale politicilor de activare l-a reprezentat VMG. Introdus ca măsură de politică socială în a doua parte a anilor 1990 ca urmare a trendului descris mai sus, în scopul reducerii riscului de sărăcie,

---

<sup>10</sup> Utilizarea programelor de activare pentru minoritatea romă se regăsesc și în țări precum Bulgaria, Croația, Cehia, Finlanda, Franța, Ungaria, Portugalia, Serbia și Slovacia.

măsura a creat noi categorii între cei care merită beneficiul (*deserving poor*) și cei care se află în sărăcie datorită unor trăsături cultural-comportamentale (*undeserving poor*), cum este cazul romilor. VMG este o politică de activare care ar trebui să faciliteze oportunitățile de integrare pe piața muncii și să păstreze obiceiurile de muncă (*working habits*) ale șomerilor de lungă durată, prin angrenarea în programe publice de ocupare sau prin muncă în folosul comunității (considerate a aduce bunăstare la nivel comunitar). Politica a fost însă contestată de mai mulți cercetători. Așa cum arată Mircea Zidărescu (2007), în baza Legii 416/2001 (Legea VMG), romii sunt utilizați pentru cele mai grele și degradante munci, în infrastructură publică, agenți de curățenie, construcții, adică în munci semi sau necalificate care nu cresc oportunitățile de angajare. Desfășurarea unor activități în sectorul informal în perioada sezonului agricol<sup>11</sup>, obținerea de venituri din meseriile tradiționale, migrația pentru muncă în străinătate sau refuzarea unui loc de muncă pot afecta acordarea VMG-ului, relevându-se mai degrabă natura disciplinară a statului bunăstării decât acordarea dreptului la bunăstare (Raț, 2009)<sup>12</sup>. Totodată, de-a lungul anilor 2000, valoarea VMG-ului a suferit o depreciere în raport cu salariul minim brut pe economie. Dacă în 2002, prestația medie pentru gospodăriile beneficiare ajungea la 74,6% din valoarea salariului minim brut, în semestrul I din 2009, aceasta a scăzut la 24% (Raț, 2011), ajungând la 7,5% din salariul brut în anul 2018. În lipsa reducerii sărăciei prin intermediul transferurilor sociale (VMG, indemnizație de șomaj, alocație pentru copii), se ajunge la situația de incluziune adversă (Raț, 2011) în care nivelul scăzut al prestațiilor sociale și, deci, incapacitatea de a reduce gradul de sărăcie al gospodăriilor rome, precum și eșecul constant al programelor de activare de a-i reintegra pe piața muncii, au reiterat stereotipurile despre romi cum că ar fi leneși, neonești, incapabili de adaptare și dependenți de beneficiile sociale.

Romii șomeri sau inactivi pot participa la programele de activare (training, consiliere, reconversie profesională) derulate de către Agenția Locală pentru Ocuparea Forței de Muncă (ALOFM) însă rata de succes este redusă așa cum se arată într-un raport al ANR-ului (National Agency for Roma, 2011). Începând cu anul 2003, ANOFM a organizat bursa locurilor de muncă pentru romi, ca politica targetată însă politicile de acest gen sunt dificil de evaluat întrucât colectarea datelor la nivel local este de multe ori imposibilă, fie din lipsa transparenței, fie din cauza reglementărilor la nivel european care interzic colectarea datelor personale pe criterii etnice. În alte cazuri (Messing *et. al.*, 2013), precum oferirea cursurilor de formare, informațiile culese de către instituțiile publice care organizează aceste cursuri conțin doar numărul de participanți și bugetul proiectelor, însă nu conțin informații despre abandonuri, numărul celor care au absolvit cu succes sau câți au reușit să se angajeze după terminarea cursurilor.

---

<sup>11</sup> Mai recent, Legea nr. 18/2014 stipulează că activitatea de zilier nu mai este luată în considerare pentru acordarea VMG-ului.

<sup>12</sup> În acest sens, este important de evaluat pe viitor eficacitatea noii legi a VMG, 192/2018 care a înăsprit condițiile de acordare a beneficiului. Conform noii legi, orice persoană aptă de muncă din gospodăria care beneficiază de VMG este obligată să lucreze în folosul comunității. De asemenea, beneficiarii de VMG nu mai au dreptul să absenteze de la cursurile de reinserție a forței de muncă și nu mai au dreptul să refuze niciun loc de muncă oferit (și nu de trei ori cum se stipula în varianta legii 431/2001).

## Politici în domeniul sănătății

Cele mai multe dintre problemele de sănătate pe care romii le acuză sunt determinate de către situația socioeconomică dificilă în care se regăsesc adesea. Acestea sunt recunoscute drept „boli ale sărăciei”: condiții sub standard de locuire, o medie mai ridicată a membrilor familiei pe cameră comparativ cu populația majoritară, lipsa unei infrastructuri utilitare de bază, canalizare și apă potabilă (European Commission, 2014 c). Conform unui raport recent al CE (2014 a: 7) aproape jumătate dintre copii romi din România (45,7%) nu beneficiază de vaccinurile obligatorii incluse în Programul Național de Imunizare și jumătate dintre copii nu a beneficiat de niciun fel de vaccin. Situația precară a stării de sănătate nu se datorează doar condițiilor precare de locuire ci și accesului mai scăzut la serviciile de sănătate. Peste 75% dintre romi locuiesc la o distanță de câțiva kilometri (trei sau mai puțin) de o unitate medicală. Concomitent, 42% dintre romi nu recurg la servicii de sănătate atunci când au nevoie de ele. Peste 80% din cei care nu apelează la îngrijirile de care au nevoie declară că motivul este reprezentat de constrângerile financiare chiar dacă anumite servicii sunt gratuite (World Bank, 2014: 167). De asemenea, unul din principalele obstacole pentru accesul scăzut la serviciile de sănătate îl reprezintă lipsa asigurărilor de sănătate. Conform raportului Agenției Uniunii Europene pentru Drepturi Fundamentale, doar 54% dintre romii cu vârsta de cel puțin 16 ani au indicat faptul că sunt acoperiți de sistemul național de asigurări de sănătate de bază și/sau de o asigurare suplimentară (FRA, 2016: 34).

Cea mai cunoscută politică targetată adresată minorității rome în domeniul sănătății este instituirea poziției de mediator sanitar. Ca și în cazul altor politici targetate, poziția de mediator sanitar a fost instituită de o organizație neguvernamentală (Romani Criss) și preluată de MS la începutul anilor 2000. Între 2002–2008 a fost perioada de consolidare, în care mediatoarele sanitare au fost antrenate pentru a fi angajate ulterior în comunități. În sfârșit, după 2009, programul a fost descentralizat de la nivel județean spre nivel local (UAT), moment în care numărul acestora a început să scadă (dacă în 2008 se regăseau un număr de 688 de mediatoare sanitare, în 2012 au fost incluse în buget doar 412 posturi) (World Health Organisation, 2013: 6). Cercetarea recentă întreprinsă de Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale (ISPMN) (Horváth, 2017, 84: 240) a indicat existența a 410 mediatori sanitari (activi), prezenți în 333 de localități, deși numărul localităților unde ponderea romilor este de minim 5% din populația localității sau peste 500 de persoane se consideră a fi de 2688 (în 1470 de UAT-uri).

Mai mult, descentralizarea sistemului de mediere sanitară a creat o situație ambiguă în care, deși sunt plătiți de către Direcția de Sănătate Publică (prin MS), mediatorii sanitari sunt încadrați în aparatul de lucru al primarului, devenind dependenți de voința politică a acestora din urmă. Horváth și alții (Horváth, 2017:247–248) au arătat că prin descentralizarea postului de mediator sanitar,



aceștia din urmă sunt solicitați și pentru activități din afara fișei postului precum activități de secretariat, realizarea de sondaje sociale, împărțirea de ajutoare umanitare, mediere școlară, mediere a conflictelor.

### **Politici în domeniul locuirii**

Cele mai multe studii din România (Berescu *et. al.*, 2006; FRA și UNDP, 2012; World Bank, 2014) subliniază calitatea precară a locuirii romilor. Aceasta constă în lipsa accesului la utilități vitale, situarea locuințelor la periferia satelor sau orașelor, dotarea slabă a locuințelor, supraaglomerarea și calitatea slabă a materialelor din care sunt construite acestea. Cercetarea realizată de Fundația Soros în 2011 arată că 53% din romi trăiesc în mediul rural, 31% locuiesc la periferia sau marginea orașelor și doar 4% în centrul acestora (Tarnovschi, Preoteasa și Șerban, 2012: 42). Un alt studiu al BM (World Bank, 2014, 252) indica o prezență mai mare a numărului romilor în mediul rural (63%), însă provocarea cea mare o reprezintă ponderea romilor (37%) care locuiesc în mediul urban. Ca urmare a retrocedării caselor naționalizate către foștii proprietari, romii care locuiau în acestea au fost nevoiți să se mute în locuințe sociale asigurate de guvern. Neavând un fond locativ suficient și nici resurse guvernamentale suficiente pentru a proteja toate familiile cu venituri mici, familiile rome au fost nevoite să ocupe cartierele insalubre și ghetourile urbane. O altă categorie de familii rome au fost acelea care au primit locuințe sociale după retrocedarea caselor naționalizate dar care din lipsa unui venit constant, nu au reușit să își plătească chiria și care au fost într-un final evacuați.

Situarea periferică/compactă a comunităților de romi afectează accesul la servicii și bunuri în gospodărie de bază; 83% din gospodăriile rome nu au acces la apă potabilă în locuință, iar ponderea gospodăriilor care nu sunt racordate la rețeaua de alimentare cu apă este de 70% (Moisă *et. al.*, 2012: 104). Colectarea deșeurilor este mai problematică în zonele rurale comparativ cu cele urbane. Circa 36% din totalul de gospodării rome semnalează colectarea neregulată sau lipsa colectării deșeurilor. În mediul rural, 30% din romi raportează că deșeurile nu sunt colectate niciodată, comparativ cu 15% în zonele urbane (FRA și UNDP, 2012). Ultima cercetare realizată de către Agenția Uniunii Europene pentru Drepturi Fundamentale a indicat faptul că ponderea romilor care trăiesc în locuințe fără toaletă, duș sau baie în interiorul locuinței este de 82%, de două ori și jumătate mai mare decât ponderea populației generale aflate în aceeași situație (FRA, 2016: 38).

Recenta cercetare coordonată de către ISPMN a reiterat situația precară a locuirii în comunităților de romi compacte. Conform autorilor, aproape jumătate dintre persoanele de etnie romă care locuiesc în comunități compacte (367 000 din 722 844)<sup>13</sup>, se află în gospodării supraaglomerate, adică în situația în care numărul mediu de persoane pe cameră (de gospodărie tipică) din comunitatea compactă este de peste 4,5, indiferent dacă există sau nu bucătărie separată sau numărul mediu de

---

<sup>13</sup> Numărul total de romi heteroidentificați în cadrul cercetării s-a ridicat la 1 215 846 persoane.

persoane pe cameră (de gospodărie tipică) din comunitatea compactă este între 2,7 și 4,5, dar mai puțin de jumătate din gospodăriile au bucătărie separată (Horváth, 2017: 104). Alături de locuirea supraaglomerată, traiul în locuințe inadecvate este suprarепresentat printre gospodăriile de romi. Conform studiului amintit, 6,7% din comunitățile compacte de romi (36 236 de romi) locuiesc în cocioabe, corturi, locuințe improvizate și 1% (6 430 de romi) în barăci temporare (Horváth, 2017: 107).

Probabil că politica publică în domeniul locuirii a fost cea mai afectată (dintre cele discutate până acum) de tranziția spre economia de piață. După 1989, subvențiile în domeniul locuirii au fost drastic reduse iar consecințele sociale ale privatizării stocului de locuințe au afectat categoriile cu venituri reduse, printre care și romii. Domeniul locuirii a fost unul din cel mai afectate prin privatizare, chiriile aliniindu-se la prețurile pieței, iar costurile utilităților erau în continuă creștere. Paralel, nu a existat o creștere a fondului locativ de stat care să preia cerințele/nevoilor populației<sup>14</sup> (Deacon, 2000). O „subțiere” a dreptului la locuire decentă o observăm și în cazul convențiilor ratificate și măsurilor legislative puse în aplicare de către statul român. România nu a ratificat articolul 31 din Carta Socială Europeană privind dreptul la locuință. Nici Constituția României nu specifică asigurarea dreptului la condiții de trai decente (Moisă *et. al.*, 2012: 105). Locuințele finanțate prin Agenția Națională de Locuințe sunt distribuite de către autoritățile locale pe baza unor aplicații ale gospodăriilor interesate. Pentru a fi eligibile, gospodăriile trebuie să aibă un venit pe membru mai mic decât venitul mediu național brut, stabilit prin HG. Acordarea acestor locuințe se bazează în primul rând pe calitatea de salariat, la care autoritățile locale pot introduce criterii suplimentare pentru alocarea de locuințe sociale, și nu de multe ori aceste criterii devin restrictive pentru gospodăriile de romi aplicante.

### **Strategia de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome (2012–2020)**

Noua strategie de incluziune a venit ca un răspuns la cadrul comun al strategiei de integrare a minorității rome, publicat de CE în 2011. Pe baza acestui cadru comun, fiecare stat membru UE a fost nevoit să elaboreze o strategie de incluziune a romilor pentru perioada 2011–2020. Pentru România, noua strategie de incluziune a fost o condiționalitate ex-ante în vederea asumării obiectivelor mai largi ale României în cadrul Strategiei Europa 2020. Noua strategie este o continuare a formei revizuite a Strategiei de îmbunătățire a situației romilor (din 2006), cu axare pe patru mari domenii de intervenție: educație, sănătate, ocupare, locuire și infrastructură. Dacă anterior, implementarea strategiei era în responsabilitatea ministerelor de resort și a administrației publice locale, sub coordonarea tehnică a ANR-ului, Strategia Națională de Integrare a Romilor are mai multe puncte nodale. Coordonarea tehnică a fost preluată de Punctul Național de Contact din cadrul Ministerului Fondurilor Europene, care a preluat și

---

<sup>14</sup> Conform INS, numărul locuințelor construite din bani publici a scăzut de la 42 820 în 1990 la 1 769 în 2017, a se vedea <http://statistici.insse.ro/shop/>, LOC104B, accesat la data de 18.07.2018.

coordonarea secretariatul Comitetului Interministerial. ANR-ul este în continuare responsabil de monitorizarea și evaluarea politicilor publice pentru romi. Noua strategie nu dispune de o evaluare intermediară a sa, realizată extern, în schimb atât CE (European Commission, 2014 b, 2015, 2016, 2017, Moisă Florin *et. al.*, 2012, European Commission, 2018) cât și ONG-urile rome elaborează rapoarte de monitorizare (shadow reports) privind stadiul de implementare al strategiei (Moisă *et. al.*, 2013, Moisă *et. al.*, 2016, Moisă Florin *et. al.*, 2012).

### **Europenizarea politicilor în domeniile drepturilor minorităților și incluziunii minorității rome**

Romii au intrat în atenția instituțiilor europene încă de la începutul anilor '90, când numeroase organizații neguvernamentale internaționale – ex. International Helsinki Watch, Project on Ethnic Relations, Amnesty International, Partners for Democratic Change – au presat organizațiile interguvernamentale și statele din Sud-Estul Europei să adopte norme și măsuri legislative prin care să fie apărute drepturile omului și ale minorităților. Melanie Ram analizează modul în care romii au apărut pe agenda instituțiilor europene „datorită unei rețele transnaționale de advocacy care au făcut lobby în numele romilor oferind instituțiilor europene mijloacele de a se adresa intereselor normative și practice” (2010: 201). Dacă în prima parte a tranziției putem vorbi mai degrabă de o implicare în vederea adoptării unor măsuri legislative: legislație antidiscriminare, respectarea drepturilor omului și minorităților, combaterea xenofobiei, după 1997, implicarea UE devine mai proeminentă odată cu depunerea candidaturii României de integrare în UE.

Principalul instrument de finanțare a programelor/proiectelor pentru romi în perioada de preaderare a fost PHARE. Sub egida PHARE, mai mult de 100 de milioane de euro au fost cheltuite începând cu 1998 pentru educație, infrastructură și alte probleme în comunitățile de romi (European Union, 2003). Pe lângă finanțările care sprijineau îmbunătățirea situației la nivel comunitar, UE a oferit și asistență tehnică țărilor candidate pentru a îndeplini criteriile de aderare, susținând restructurarea administrativă, creșterea capacităților și introducerea de măsuri ce promovau coeziunea socio-economică prin programele PHARE. Abordările critice asupra finanțării programelor PHARE au luat în considerare lipsa unei abordări de jos în sus (*bottom-up*) a programelor, precum și lipsa unei planificări suficiente sau a unor resurse adecvate. De asemenea, lipsa unei strategii cuprinzătoare a fondurilor a fost relevantă prin tipul de programe finanțate în cadrul lor. De exemplu, deși majoritatea rapoartelor de politici arătau o degradare a indicatorilor ocupării și o creștere a excluziunii economice, mai puțin de 10% dintre programele PHARE au vizat creșterea ocupării și reducerea șomajului cronic (Guy, 2009: 31–32).

O evaluare mai amănunțită a variatelor surse de finanțare alocate în abordările, atât integrate cât și țintite a politicilor publice a oferit o imagine mai completă asupra implicării actorilor externi în finanțarea politicilor pentru romi. Luând în considerare patru mari direcții de politică publică: SNISR, Deceniul de Incluziune a Romilor (abordări țintite) și PNAInc și PNDR (abordări integrate), Mariea Ionescu și Simona Stănescu (2014: 41–42) indică pentru perioada 1997–2011 suma de 313 465 635 euro,

din care 73% (241 151 496) contribuția UE, 14% contribuția BIRD (47 200 000) și 13% contribuția guvernului României (43 469 581).

Aderarea României și Bulgariei la UE avea să înlesnească un nou val de migrație a romilor înspre Occident, unde fără a li se asigura un acces la drepturile de bază s-au refugiat în activități aflate la limita legalității. Printr-o serie de decrete care categorizau migrația romilor ca fiind iregulară, guvernele Franței și Italiei au luat măsuri de securitate care au facilitat ulterior expulzarea romilor (denumite „programe de repatriere voluntară”) spre România și Bulgaria. Expulzările de pe teritoriile statelor membre ale UE și atacurile xenofobe ale unor grupări neonaziste au intensificat eforturile Comisiei și Parlamentului European. Începând cu 2008 s-au organizat mai multe întâlniri de lucru la nivel european la care au participat reprezentanți ai statelor-membre, decidenți politici din partea instituțiilor europene și organizații ale societății civile. În cadrul primei întâlniri de lucru s-a înființat Platforma Europeană pentru Romi, un forum în care organizațiile societății civile și policy-makeri de la nivel european și național pot face schimb de bune practici în domeniul incluziunii romilor. Ca urmare a acestor întâlniri de lucru s-a luat decizia elaborării cadrului european pentru strategiile naționale de integrare a romilor în perioada 2012–2020 (European Commission, 2011). Implementarea noilor strategii (obligatorie pentru fiecare stat membru) trebuie să respecte cele 10 principii de bază ale incluziunii romilor și principiile Decadei Incluziunii Romilor<sup>15</sup>. Ulterior, CE a propus introducerea la nivelul UE al unui mecanism de monitorizare pentru a măsura progresul individual al fiecărui stat membru, rezultatele fiind raportate ulterior CE, CoE și într-un final Parlamentului European. Monitorizarea va fi realizată de către Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, de statele membre și prin intermediul procesului de peer-review realizat în cadrul Strategiei 2020. De asemenea, CE a înființat și un nou organism, Roma Task Force pentru a monitoriza și îmbunătăți atragerea de fonduri UE destinate incluziunii romilor.

Așadar, în decursul a doar două decenii, instituțiile europene și-au dezvoltat propriile organisme dedicate problemelor romilor, au sprijinit logistic și financiar reformarea politicilor adresate minorităților naționale în viitoarele state membre și mai ales și-au articulat propriile instrumente legislative în domeniul anti-discriminării și protejării drepturilor omului și minorităților, culminând cu propria politică etnică în domeniul incluziunii romilor din UE.

## Concluzii

În cadrul acestui capitol am discutat principalele dezvoltări din construcția instituțională și la nivelul politicilor publice și sociale menite să creeze cadrul pentru asigurarea îmbunătățirii condițiilor de trai ale romilor, dar și participării, împuternicirii, creșterii capacităților la nivelul comunității, cu scopul reducerii

---

<sup>15</sup> Cele 10 principii comune sunt: a) politici non-discriminatorii; b) targetare explicită dar nu exclusivă; c) abordare interculturală a politicilor; d) utilizarea politicilor integrate; e) conștientizarea dimensiunii de gen; f) transfer de bune practici; g) utilizarea instrumentelor UE; h) implicarea autorităților regionale și locale; i) implicarea societății civile; j) participarea activă a romilor (European Union 2011).

decalajelor față de populația majoritară. Chiar dacă la nivel european putem vorbi de un progres real în domeniul practicilor și politicilor adresate minorității rome, dacă luăm în considerare dezvoltările legislative, instituționale, forumurilor de dezbateri politică, rețelelor de expertiză academică, dar și neguvernamentale, precum și apariția unor politici etnice la nivelul UE, culminând cu cadrul comun pentru elaborarea strategiilor de incluziune a minorității rome din 2011. CE utilizează în continuare mai degrabă modele soft (non-coercitive) de guvernare, prin intermediul Cadrului comun de politici de integrare a romilor, ce vizează implementarea politicilor bazate pe evidențe sau cele mai bune practici. Deși aceste politici soft ajută la guvernarea participativă a minorității rome în crearea politicilor și implementarea lor, unii autori consideră că măsurile menite să faciliteze incluziunea romilor prin participare creează granițe între romi și ne-romi, reîntărind imaginea romilor drept o categorie excepțională (Marushiakova și Popov, 2015, van Baar și Vermeersch, 2018).

În România, multe dintre politicile targetate adresate minorității rome s-au dezvoltat în perioada de preaderare la UE ca urmare a presiunilor unei rețele laxe de instituții europene, ONG-uri internaționale și europene din aria drepturilor omului și minorităților, dar și a unor ONG-uri naționale care au profitat de presiunile externe pentru legitimarea intervențiilor în comunitățile de romi. Multe dintre politicile targetate derulate și în acest moment (mediator sanitar, mediator școlar, târgul de locuri de muncă pentru romi, tichetele sociale pentru preșcolari) au fost inițial implementate de ONG-uri și preluate ulterior de instituțiile publice centrale și transformate în politică publică. În pofida numeroaselor dezvoltări instituționale și de politică publică menite să faciliteze reducerea decalajelor dintre romi și neromi, cei mai mulți indicatori socioeconomiци plasează minoritatea romă la diferențe semnificative față de neromi. Argumentele susținătorilor politicilor neoliberale, care argumentează faptul că creșterea economică va avea efecte redistributive și asupra celor mai sărace/vulnerabile persoane, scoțându-i din sărăcie (absolută), chiar dacă inegalitățile vor crește (*trickle down effects*), nu au o susținere pentru situația minorității rome. Cea mai parte a cetățenilor români aparținând minorității rome trăiește sub pragul sărăciei relative, iar rata deprivării materiale severe ajunge până la 90% (World Bank, 2014, 4), astfel că pentru cei mai săraci (și segregați spațial) dintre romi există riscul perpetuării unei „culturi a sărăciei”, unde sărăcia tinde să se reproducă pe fondul unei culturi etnicizate, romani (Ladanyi și Szelenyi, 2006).

În paralel, în ultimele două decenii se poate observa o creștere a măsurilor ostile ale autorităților locale împotriva romilor. Relocările romilor din centrul orașelor spre cartierele periferice, rampele de gunoi, sau în locuințe substandard, părăsite sau aparținând vechilor întreprinderi industriale, transformate ulterior în locuințe sociale fără acces la servicii publice adecvate au fost deja analizate de cercetări academice sau de ONG-uri (Mionel, 2013). După 2008, primăriile din două localități au construit ziduri care să despartă zonele locuite de romi de vecinii acestora. Fără o întărire a legislației antidiscriminare, probabil că aceste practici ale autorităților locale vor continua, mai ales în contextul descentralizării și al slăbirii controlului politic al guvernului (prin prefect) asupra autorităților publice locale. Aceste procese de expulzare din zonele gentrificate/în curs de gentrificare, a căror valoare imobiliară este în creștere, pot continua în viitor.

*Tabel 10.2.*  
Numărul romilor din comunități compacte care sunt expuși  
unor riscuri generale și juridice de evacuare.

Riscul de evacuare	Pondere cazuri din total comunități compacte	Pondere cazuri din total comunități compacte Urban	Număr persoane supuse riscului de evacuare	Număr persoane supuse riscului de evacuare Urban
Supuși oricărui risc de a fi evacuați <sup>16</sup>	23	11,7	143,524	87,375
Supuși numai unor riscuri juridice de evacuare <sup>17</sup>	18	8,5	127,962	78,513

*Sursa:* Baza de date SocioRoMap, calculele autorului.

Cercetarea „Cartografierea sociografică a comunităților de romi din România” (SocioRoMap) întreprinsă de ISPMN din Cluj-Napoca a arătat că aproape o cincime din comunitățile de romi compacte, în care locuiesc peste 127 de mii de romi (aproape 10% din totalul populației de romi heteroidentificate), sunt supuse în orice moment riscului juridic de evacuare. Dacă ne limităm doar la populația compactă de romi din mediul urban, acolo unde am remarcat tendința autorităților locale de a reloca romi spre zonele periferice ale orașelor, există un risc juridic de evacuare pentru mai mult de 78 de mii de romi. Fără o politică de creștere masivă a stocului de locuințe sociale (coroborată cu asigurarea accesului nediscriminatoriu la acestea) precum și o întărire a legislației care reglementează relocarea/evacuarea cetățenilor, vom asista probabil la o marginalizare accentuată pentru multe dintre comunitățile de romi segregate/compacte, a cărei remediere va deveni imposibilă în contextul politicilor actuale.

## Bibliografie

- Amelina, M., Chiribuca, D. și Knack, S. (2004). *Mapped In or Mapped Out? The Romanian Poor in Inter-household and Community Networks*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Appadurai, A. (2006). *Fear of Small Numbers. An Essay on the Geography of Anger*. Durham and London: Duke University Press.
- Berescu, C., Celac, M., Ciobanu, O. și Manolache, C. (2006). *Housing and Extreme Poverty. The Case of Roma communities* București: Ion Mincu University Press.
- Berevoescu, I., Cace, S., Costin, D. S., Ilie, S., Mărginean, I., Nicolae, D. A., Preda, M., Surdu, M. și Șerban, M. (2002). *Indicatori privind comunitățile de romi din România*. București: Edit. Expert.

<sup>16</sup> Ponderile sunt calculate pe baza indicelui riscului general de evacuare calculat ca agregare a indicatorilor cuprinși în întrebarea „Există riscul ca o parte din locuitori să fie evacuați din cauza următoarelor procese/investiții?” 1. Construcții private sau publice (case, construcții industriale) 2. Construcții de drumuri, diguri etc. 3. **Restituire de terenuri sau clădiri foștilor proprietari** 4. **Din cauza situației lor legale (locuiesc fără contract)** 5. Din cauza situației lor economice (nu plătesc chiria sau alte utilități) 6. **Ca urmare a proceselor privind proprietatea asupra casei/terenului.**

<sup>17</sup> Ponderile sunt calculate pe baza indicelui riscului juridic de evacuare calculat ca agregare a indicatorilor marcați cu bold în nota de mai sus.

- Bourdieu, P. (2012). *Limba și putere simbolică*. București: Edit. Art.
- Cace, S., Duminiță, G. și Preda, M. (coord). (2005). *Evaluarea Programelor pentru Comunitățile de Romi din România*. București: Agenția de Dezvoltare Comunitară „Împreună”.
- Conference of the Security and Co-operation in Europe. (1990). Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. Copenhagen: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.
- Council of Europe. (2006). *Education for Roma Children in Europe*. Text and activities of Council of Europe concerning education. Bruxelles: Council of Europe.
- Crețan, R. și Turnock, D. (2008). "Romania's Roma Population: From Marginality to Social Integration". *Scottish Geographical Journal* no. 124 (4):274–299.
- Deacon, B. (2000). "Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization." *Journal of European Social Policy* no. 10 (2):146–161.
- Decker, C. și McGarry, A. (2005). *Enhancing Minority Governance in Romania*. The Romanian Draft Law on the Status of National Minorities: Issues of Definition, NGO Status and Cultural Autonomy. Sinaia: European Centre for Minority Issues.
- Dediu, M. (2007). "Rolul instituțiilor internaționale în reformarea politicilor publice pentru romii din România." În *Politici publice și administrație publică*. Florin Bondar (coord), Iași: Edit. Polirom, pp. 167–199.
- ERRC (2007). *The Glass Box: Exclusion of Roma from Employment*. Budapest: European Roma Rights Center.
- European Council (1993). *European Council in Copenhagen*. Conclusions of the Presidency. Copenhagen: Council of Europe.
- European Commission (2011). *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. Bruxelles: European Commission.
- European Commission (2014a). *Health Status of the Roma Population*. Bruxelles: European Commission.
- European Commission (2014b). *Report on the implementation of the EU framework for National Roma Integration Strategies*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2014c). *Roma Health Report Health status of the Roma population*. Data collection in the Member States of the European Union. Brussels: European Commission.
- European Commission (2015). *Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies (2015)* Brussels: European Commission.
- European Commission (2016). *Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States (2016)*. Brussels: European Commission.
- European Commission 2017. *Midterm review of the EU Framework for National Roma Integration Strategies*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2018). *Report on the evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. Brussels: European Commission.
- European Roma Rights Centre (1996). *Sudden Rage at Dawn. Violence against Roma in Romania*. Budapest: European Roma Rights Centre.
- European Union (2003). *European Union support for Roma communities in Central and Eastern Europe*. Brussels: Enlargement Information Unit.
- European Union (2011). *Working together for Roma inclusion. The EU framework explained*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- FRA și UNDP (2012). *The situation of Roma in 11 EU Member States*. Survey results at a glance. Luxembourg: Fundamental Rights Agency and United Nations Development Programme.
- Gheorghe, N. (1983). "Origins of Roma's Slavery in the Rumanian Principalities." *Roma* no. 7 (1):12–27.
- Giurca, D., (coord). (2012). *Incluziunea romilor din România: politici, instituții, experiențe*. Constanța: Edit. Dobrogea.
- Guvernul României. (2002). *Planul Național Antisărăcie și de Promovare a Incluziunii Sociale*. București: Guvernul României., disponibil la <http://gov.ro/ro/obiective/strategii-politici-programe/planul-national-anti-saracie-i-promovare-a-incluziunii-sociale&page=2>, accesat la data de 15.04.2019.

- Guy, W. (2009). "EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward." In *Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization and the Neoliberal Order*, Nando Sigona și Nidhi Trehan (coord), UK: Palgrave Macmillan, pp. 23–50.
- Hajek, R. (1998). *Roma in Eastern Europe: Ethnic Policy and Security in the Czech Republic, Slovakia and Romania*, National Security Affairs, Naval Postgraduate School, California.
- Helsinki, W. (1991a). Destroying ethnic identity. The Gypsies of Bulgaria New York and Washington DC Human Rights Watch.
- Helsinki, W. (1991b). Destroying Ethnic Identity. The Persecution of The Gypsies in Romania. New York and Washington DC: Human Rights Watch.
- Horváth, I., (coord). (2017). *Raport de cercetare – SocioRoMap. O cartografiere a comunităților de romi din România*. Cluj-Napoca: Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale.
- INS. 2019. Baza Tempo Online LOC104B, <http://statistici.insse.ro/shop/>, accesat la data de 18.07.2018.
- Ionescu, M. (2010). "Romii ca minoritate națională în România, în perioada 2004-2007." In *Politici de incluziune socială în perioada de criză economică*. Cătălin Zamfir, Simona Stănescu și Cosmin Briciu (coord). București: Expert, pp. 168–184.
- Ionescu, M. și Stănescu, S. (2014). *Politici publice pentru romi. Raport de evaluare a programelor naționale finanțate de UE pentru incluziunea romilor*. București: Pro Universitaria.
- Ivanov, A. și Kagin, J. (2014). Roma poverty from a human development perspective. Roma Inclusion Working Papers. Istanbul: UNDP.
- Ladanyi, J. și Szelenyi, I. (2006). *Patterns of Exclusion: Constructing Gypsy Ethnicity and the Making of an Underclass in Transitional Societies of Europe*. New York: Columbia University Press.
- Jean-Pierre, L. și Nicolae, G. (1995). *Roma/Gypsies: A European Minority*. London: Minority Rights Group.
- Marushiakova, E. și Popov, V. (2015). "European Policies for Social Inclusion of Roma: Catch 22?" În *Social Inclusion* no. 3 (5):19-31.
- MEN. (2014). *Strategia privind reducerea părăsirii timpurii a școlii în România*. București: MEN.
- Messing, V., Balint-Abel, B., Kurekova, L. M., Konstekova., J., Pamporov, A. și Pop, F. (2013). 'From benefits to brooms'. Case studies report on the implementation of active labour market policies for Roma at local level. Brussels.
- Messing, V. (2014). "Methodological puzzles of surveying Roma/Gypsy populations." *Ethnicities* no. 14 (6):811–829.
- Mionel, V. (2013). *Romania ghetourilor urbane - Spatiul vicios al marginalizarii, saraciei si stigmatului*. București: Edit. Pro Universitaria.
- Andrzej, M. și Nicolae, G. (1997). *The Roma in the Twenty-First Century: a Policy*. Princeton. New Jersey: Project on Ethnic Relations.
- Moisă, F. și alții. (2012). *Raportul societății civile asupra implementării Strategiei Naționale de Integrare a Romilor și a Planului de Acțiune al Deceniului în România*. Budapesta: Fundația Secretariatului Deceniului de Incluziune a Romilor.
- Moisă, F., Iulius, A. R., Tarnovschi, D., Stoian, I., Rădulescu, D. și Andersen, T.-Ș. (2013). *Updated Civil Society Monitoring Report on the implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in 2012 and 2013 in Romania*. Budapest.
- Moisă, F., Tarnovschi, D., Ivan, C., Marin, A., Lăcătuș, D. și Lăcătuș, R. (2016). *Strategii DA, finanțare NU. Mecanismele de finanțare a politicilor publice pentru romi în România*. Cluj-Napoca: Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi.
- National Agency for Roma. (2011). *Decade of Roma Inclusion 2005–2015. 2011 Progress Report*. Bucharest: National Agency for Roma.
- Newman, J. (2007). "The "double dynamics" of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance." În *International Journal of Sociology and Social Policy* no. 27 (9/10):364–375.
- Newman, J. și Clarke, J. (2009). *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*. Los Angeles, London and New Delhi: Sage Publications Ltd.
- Open Society Institute (2007). *Equal Access to Quality Education for Roma*. vol. I. Budapest: Open Society Institute.
- Open Society Institute (2011). *EU Policies for Roma Inclusion*. Bruxelles: Open Society Institute.



- OSCE 2008. Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area. Warsaw: OSCE/ODIHR.
- Partidul Comunist Român (1977). Studiu privind situația social-economică a populației de țigani din țara noastră. București: Partidul Comunist Român.
- Pons, E. (1999). *Țiganii din România: o minoritate în tranziție*. București: Edit. Compania..
- Ram, M. (2010). "Interests, Norms and Advocacy: Explaining the Emergence of the Roma onto the EU's Agenda." *Ethnopolitics* no. 9 (2):197–217.
- Raț, C. (2009). "The Impact of Minimum Income Guarantee Schemes in Central and Eastern Europe." În *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Alfio Cerami și Pieter Vanhuysse (coord), UK: Palgrave Macmillan., pp. 164–180.
- Raț, C. (2011). "Incluziune adversă. Prestații sociale și persistența sărăciei în rândul romilor din România." În *Spectrum. Cercetări sociale despre romi*, Stefania și Foszto Toma, Laszlo (coord), 159–180. Cluj-Napoca: ISPMN și Kriterion.
- Reemtsma, K. (1993). "Between Freedom and Persecution: Roma in Romania". În *Racist Violence in Europe*, Tore Bjorgo and Rob Witte (coord). Hampshire and London: St. Martin's Press., pp. 194–206.
- Revenge, A., Ringold, D. și William, T. (2002). *Poverty and Ethnicity. A Cross-Country Study of Roma Poverty in Central Europe*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction..
- Ringold, D. (2000). *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Roma Education Fund. (2011). *Country Assessment. Romania*. Budapest: Roma Education Fund.
- Roma Education Fund. (2012). *Annual Report. 2012*. Budapest: Roma Education Fund.
- Rughiniș, Cosima. (2010). "The forest behind the bar charts: bridging quantitative and qualitative research on Roma/Tigani in contemporary Romania." *Patterns of Prejudice* no. 44 (4):337–367.
- Stoica, C. A. și Wamsiedel, M. (2012). *Inequity and Inequality. Teacher. Absenteism, Romani Pupils and Primary Schools in Romania*. Budapest: Roma Education Fund.
- Surdu, L. (2008). *Monitorizarea aplicării măsurilor împotriva segregării școlare în România*. București: Romani Criss.
- Surdu, L., Vincze, E. și Wamsiedel, M. (2011). *Roma School Participation, Non Attendance and Discrimination in Romania*. București: UNICEF.
- Surdu, M. (2016). *Those Who Count. Expert Practices of Roma Classification*. Budapest: Central European University Press.
- Tarnovschi, D., Preoteasa, A. M. și Șerban, M. (2012). *EU INCLUSIVE. Tranfer de date și experiențe privind integrarea pe piața muncii a romilor între România, Bulgaria, Italia și Spania: situația romilor în 2011. între incluziune socială și migrație*. Constanța: Fundația Soros România.
- UNDP. (2002). *Avoiding the Dependency Trap. The Roma in Central and Eastern Europe*. Bratislava: United Nations Development Programme..
- van Baar, H. și Vermeersch, P. (2018). "The Limits of Operational Representations: Ways of Seeing Roma beyond the Recognition-redistribution Paradigm." *Intersections. East European Journal of Society and Politics* no. 3 (4):120–139.
- van Rik, B. și Vando, B. (2008). "Review Article: The Governance of Activation." *Social Policy & Society* no. 7 (3):393–402.
- World Bank. (2005). *Roma Social Mapping. Targeting by a Community Poverty Survey*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2014). *Studiu de diagnosticare și consultanță pentru politicile de sprijinire a incluziunii romilor din România*. Washinton: The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Health Organisation. (2013). *Roma health mediation in Romania: case study*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Zamfir, C. și Zamfir, E. (coord). (1993). *Țiganii între ignorare și îngrijorare*. București: Edit. Alternative.
- Zamfir, C. și Preda, M. (coord). (2002). *Romii în România*. București: Edit. Expert.
- Zamfir, C. și Filipescu, I. (coord). (2015). *Sociologia românească 1900–2010: o istorie socială*. Cluj-Napoca: Edit. Școala Ardeleană.
- Zidărescu, M. (2007). *Sărăcia în comunitățile de romi din România*. Iași: Edit. Lumen.



## 11. NEVOIA UNEI POLITICI NAȚIONALE PENTRU SUSȚINEREA PARENTINGULUI ÎN ROMÂNIA

Ștefan Cojocaru

### Introducere

Modificările profunde și rapide ale mediului social, în condițiile unor destructurări și deconstrucții marcate de perioada postmodernității, au efecte dintre cele mai semnificative în *spațiul familial*. Deprivatizarea mediului familial, acompaniat de intruziunea diverselor instituții în spațiul domestic și de influența mass media în construirea realităților sociale, pun familia într-o situație marcată de nevoia unui sprijin extern (Cojocaru, 2008). Prescripțiile instituționale, generate de promovarea actualelor valori, devin norme care obligă familiile să se adapteze noilor ideologii și să experimenteze noi practici în relație cu copiii.

*Educația parentală* reprezintă ansamblul de programe, servicii și resurse destinate părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul, cu scopul de a-i sprijini pe aceștia în creșterea și educația copiilor, în conștientizarea rolurilor pe care le au și de a le dezvolta și îmbunătăți competențele parentale. *Obiectivul principal al activităților de educație parentală* este de a-i face pe părinți/reprezentanții legali/persoana în grija căreia se află copilul să fie conștienți de importanța rolului pe care îl au în susținerea creșterii și dezvoltării acestuia, de a-și îmbunătăți sau modifica unele cunoștințe, atitudini, înțelegeri/viziuni și practici de îngrijire și educație în conformitate cu recomandările psihopedagogiei moderne. *Educatorul parental* este profesionistul care poate avea o pregătire inițială în domeniul socio-uman sau medical (educatori, profesori, medici, asistenți sociali, asistenți medicali, psihologi etc.), dar care a participat la un program de formare specializată în domeniul educației parentale.

În ultimii ani, în România au fost dezvoltate diverse forme prin care se realizează *promovarea parentalității pozitive*, având ca scop dezvoltarea abilităților (mai ales prin servicii de informare) și a *competențelor parentale* (proiecte pilot de educație a părinților). În general, acestea sunt adresate părinților cu copii de vîrstă mică și cu adolescenți (oferite de personal medical, educativ sau social).

Modificarea așteptărilor sociale față de *comportamentele părinților* în raport cu copiii lor pune o presiune suplimentară asupra părinților, care de cele mai multe ori sunt prinși între exigențele adesea contradictorii ale mediului profesional și cel familial (Cojocaru, 2008). Vorbim, de exemplu, despre participarea copilului la luarea deciziilor care-l privesc, dar practicile sociale încă nu au încorporat valorile care pot modifica comportamentele adulților față de copii, în sensul încurajării participării acestora din urmă. Pentru aceasta este nevoie de o restructurare inclusiv a practicilor instituționale care să ofere modele de exercitare a acestui drept, de pregătire a profesioniștilor care lucrează cu copii în diverse servicii sociale, educaționale și medicale etc.

Din perspectiva unei analize sistemice, *educația părinților apare ca un element al sistemului de educație*, este, în același timp, și o dimensiune a educației permanente. Deoarece educația adulților, cu excepția unor programe de promovare profesională, nu poate deveni obligatorie, ea trebuie să se adapteze nevoilor diferitelor categorii de adulți și să acorde celor ce studiază condiții mai liberale de autoeducație și autoevaluare, de alegere a conținuturilor și metodelor, a locului și timpului de învățare. Părinții dar și viitorii părinți sunt, din nou, aceia care au nevoie de cât mai multă flexibilitate, dinamism și adaptabilitate a sistemului de educație la cerințele și nevoile lor, generate de contextele imediate, dar și de cele globale, în care trăiesc și cărora trebuie să le facă față. Noțiunea de „parentalitate” reprezintă exercitarea atribuțiilor de părinte și îndeplinirea acțiunilor necesare acestei funcții, și se transformă și ea, odată cu societatea, care îi determină atât conținutul cât și sfera.

În ultimele decenii, *statutul și rolul de părinte*, cuprinzând atribuții de natură fizică, psihică, socială, culturală și economică, au evoluat rapid, sub influența dezvoltării tehnologice și informaționale a întregii lumi și a diversificării modelelor familiale și educaționale, adăugând mereu noi competențe și abilități. Cu toate acestea, reușita educației nu depinde numai de părinți și de capacitatea acestora de a exersa aceste competențe multiple, ci și de voința instituțiilor chemate să valideze și să valorizeze *responsabilitățile și autoritatea parentală*, de a fi alături de părinți și de a-i susține în misiunea lor educativă, în contextul învățării permanente, al învățării de-a lungul întregii vieți.

Susținerea inițierii, *formării și dezvoltării competențelor parentale* devine una dintre misiunile pe care statul trebuie să și le asume, dacă dorim ca educația copilului și tinerilor să devină o acțiune coerentă, eficientă și care să ofere șanse egale tuturor. A susține părinții în *interesul superior al copilului* înseamnă a crea o nouă cultură familială, bazată pe dialog, cunoaștere și participare, pe de o parte, și a facilita cooperarea între profesioniști, părinți și autorități publice, care contribuie la educația și dezvoltarea copilului, pe de altă parte.

Exemplele din alte state arată că politicile care privesc inițierea, formarea și dezvoltarea competențelor parentale trebuie să pornească de la *respectarea modelelor familiale și educaționale* existente în realitate, fără a impune modele unice considerate ideale. De asemenea, aceste politici trebuie să încurajeze părinții să analizeze, să înțeleagă și, eventual, să propună alternative sau să transforme aceste modele conform nevoilor copilului și ale familiei.

*Strategia națională de educație parentală* consideră educația permanentă punctul său central și vizează îndeosebi perfecționarea dezvoltării personale, sociale și profesionale pe durata întregii vieți a indivizilor, în scopul îmbunătățirii calității vieții, atât a indivizilor, cât și a colectivității lor.

### **Susținerea parentingului la nivel european**

Provocările societății contemporane, caracterizată de schimbări rapide, conduc la nevoia oamenilor (și a părinților) de a se dezvolta permanent pentru a se adapta solicitărilor—proces care atrage după sine nevoia de a achiziționa cunoștințe, deprinderi și valori pe toată durata vieții. Din această perspectivă, educația

părinților este un tip de educație atât formală, cât și nonformală care își propune (ca parte integrantă a educației permanente) *sprijinirea familiilor în ceea ce privește îmbunătățirea cunoștințelor, abilităților cat si competențelor parentale*.

La nivel internațional, modificarea așteptărilor sociale față de comportamentele părinților în raport cu copiii lor pune o presiune suplimentară asupra părinților. *Serviciile de sprijinire a parentalității*, ca parte integrantă a politicilor de sprijinire a familiilor, sunt fundamentate pe faptul ca modificarea convingerilor, atitudinilor si comportamentelor părinților conduce la modificarea comportamentelor copiilor, iar parentalitatea nu este înăscută, ci este învățată și exersată.

*Stilurile parentale dezvoltate cultural au efecte importante asupra dezvoltării potențialului copilului* (asupra comportamentelor prosociale, riscurilor la care sunt expuși, rezultatelor școlare, încredere în sine și în ceilalți, comunicarea sentimentelor etc.). De exemplu, stilurile parentale bazate pe responsabilitate și deschiderea față de nevoile copilului (*parental responsiveness*), pe cerințe pozitive (*parental positive demandingness*), au un efect pozitiv asupra dezvoltării inteligenței emoționale la copii, iar *disciplina punitivă* este corelată cu un nivel scăzut al inteligenței emoționale la copii și adolescenți, acompaniată de cele mai multe ori de comportamente negative, cum ar: consum de alcool, stimă de sine scăzută, rezultate școlare scăzute (Alegre, 2011), comportamente deviante, depresie și anxietate etc.

Stilurile parentale nu sunt înăscute și pot fi educate, învățate, ajustate și adaptate în funcție de nevoile sociale identificate. Un *stil parental pozitiv* presupune practici parentale, care pot fi învățate și exersate de către părinți, pentru supervizarea și monitorizarea copilului, creșterea autonomiei și controlul comportamentelor copilului (Sanders, 2008), construirea unor așteptări realiste față de copil (Miller, Lambert, și Speirs Neumeister, 2012) etc. Un comportament parental pozitiv acompaniat de un control moderat sunt asociate cu rezultate pozitive asupra dezvoltării, rezultatelor școlare, stării de sănătate sau integrării sociale a copiilor (Vesely, Ewaida și Anderson, 2014).

Contextul familiei, a modului în care părinții sunt implicați în educația și îngrijirea copiilor influențează în mod esențial dezvoltarea acestora (Shulruf și Wang, 2011), rezultatele școlare, starea de sănătate, interacțiunile acestora cu ceilalți (Kiernan *et al.*, 2008). La nivel internațional există o varietate de modele de servicii prin care se oferă sprijin parental, în funcție de nevoile specifice ale copiilor și părinților, variind în funcție de intensitatea intervenției, de la informarea părinților până la intervențiile clinice.

Pentru *părinții educați și motivați*, care se confruntă cu comportamente rebele ale copiilor, *informarea* prin intermediul broșurilor sau altor suporturi prin care se oferă informații scrise dau rezultate în ceea ce privește modificările comportamentele părinților față de copii și exersarea unor abilități parentale pozitive; în schimb, pentru *părinții cu un nivel de educație mai scăzut*, cu un model parental deficitar, care se confruntă cu probleme sociale și economice este necesară o intervenție mai profundă: autoghidarea nu este suficient de puternică (Long, 2007). Participarea la programe de educație parentală a părinților are efecte pozitive asupra *reducerii stressului parental* și în *îmbunătățirea competențelor parentale* (Long, 2007), iar modalitățile practice de organizare utilizând jocul de rol, exercițiile în cadrul unor activități structurate au efecte benefice asupra

consolidării noilor practici parentale (Cotter *et al.*, 2013).

În *Spania*, programele sunt oferite prin diferite sisteme, prin cel educațional de exemplu, în special părinților care au copii școlari, dar includ teme de sănătate care sunt oferite de către personalul medical. Școala și furnizorii privați (ONG) oferă *servicii de educație parentală* cu resurse care vin din partea statutului sau a donatorilor privați. Prestatorii de servicii sociale (publici sau privați) oferă servicii de educație parentală unor categorii specifice de beneficiari: părinți imigranți, părinți beneficiari de servicii sociale (Rodrigo *et al.*, 2013), asistenți personali, familiilor biologice ale copiilor care se află în îngrijire la asistenți parentali profesioniști (Balsells *et al.*, 2011) etc.

În *Italia*, un accent deosebit se pune pe educație parentală într-o perspectivă medico-socială (Catarsi, 2003), iar dezvoltarea serviciilor pentru susținerea parentalității și a programelor de educație parentală este susținută din 1997 (Parlamentul Italiei, 1997). În ambele țări, mediul academic este foarte implicat în dezvoltarea curriculumului și a materialelor utilizate în cadrul unor astfel de programe.

În *Franța*, există, din 1999, un Birou Interministerial pentru Familie care sprijină părinții în exercitarea parentalității asigurând coordonarea, monitorizarea serviciilor de suport parental.

În *Portugalia*, educația parentală, ca parte a sistemului de sprijin parental (parlamentul Portugaliei, 1999), este susținută de politici publice din 1999; mai mult, participarea la servicii de educație parentală este obligatorie pentru părinții care beneficiază de VMG sau pentru care justiția consideră că este necesar.

Din 1999, *Suedia* are o strategie națională pentru sprijin parental (Guvernul Suediei, 1999), în care sunt prevăzute o serie de recomandări privind asigurarea suportului parental de către autoritățile de la nivel regional și comunitar. Acestea se concentrează pe îmbunătățirea serviciilor de sprijin parental destinat unor categorii specifice de părinți, cum ar fi cei ai copiilor cu nevoi speciale.

La nivel guvernamental se asigură monitorizarea și asigurarea expertizei pentru desfășurarea unor astfel de servicii. Responsabilitatea organizării acestor tipuri de servicii de sprijin parental revin autorităților regionale și locale.

În *România*, există programe de educație a părinților (Cojocaru și Cojocaru, 2011 a) care se desfășoară prin mai multe filiere: în școli și grădinițe, prin intermediul cadrelor didactice pregătite în mod special pentru oferirea de astfel de cursuri destinate părinților (Cojocaru, Cojocaru, și Ciuchi, 2011), în unitățile medicale (destinate în mod special mamei gravide sau tinerelor mame), în serviciile sociale (Cojocaru și Cojocaru, 2011 b), destinate diferitelor categorii particulare de părinți care se confruntă cu anumite probleme și sunt direct sau indirect beneficiari ai serviciilor sociale (Tobolcea, I., Soponaru, 2013).

Din această perspectivă nu există un singur program național în ceea ce privește oferirea serviciilor *de dezvoltare parentală*, nefiind un model unic de pregătire și susținerea părinților. Acest lucru menține o flexibilitate a sistemului de dezvoltare parentală, de încorporare permanentă a unor noi teme, resurse umane sau perspective *adaptate culturilor locale și diversității*. Indiferent de modalitatea de organizare a serviciilor de dezvoltare parentală, activitățile respective sunt susținute financiar de către donatori, ONG, de stat (mai ales componentele de educație pentru

sănătate) și de către autoritățile locale. În țări europene, precum Spania, Italia, Belgia etc. furnizarea unor astfel de servicii se face în funcție de nevoie și de resursele oferite de stat pe bază de granturi finanțate de stat. Fiecare comunitate își poate stabili anual prioritățile și categoriile de părinți care pot fi beneficiari de programe de dezvoltare parentală. La *nivelul dezvoltării abilităților parentale*, fiecare profesionist din diverse domenii (social, educațional și medical) are responsabilități în ceea ce privește oferirea de informații privind îmbunătățirea parentalității, dar educația parentală se realizează cu ajutorul unor profesioniști speciali pregătiți în acest sens.

Din punctul de vedere al costurilor, programele de educație parentală sunt mai puțin costisitoare în comparație cu intervențiile individualizate și reduc costurile legate de administrarea unor probleme generate de exercitarea unei parentalități precare (delincvență, consum de droguri, abandon școlar, abuz asupra copilului, servicii de păstrare a ordinii publice, juridice, mortalitate prematură etc.) (Maher *et al.*, 2012).

Obiectivul principal al activităților de *dezvoltare parentală* este de a-i face pe părinți și/sau alți îngrijitori principali ai copilului conștienți de importanța rolului pe care îl au în susținerea creșterii și dezvoltării acestuia, de a-și îmbunătăți sau modifica, chiar, unele cunoștințe, atitudini, înțelegeri/viziuni și practici de îngrijire și educație pe care le au ținând cont de recomandările psiho-pedagogiei moderne.

La *nivelul CoE* se încurajează *parentalitatea pozitivă*, fiind „considerat comportamentul parental bazat pe urmărirea celor mai bune interese ale copilului prin care se urmărește cultivarea, abilitarea, non-violența și oferă recunoaștere și orientare care implică stabilirea de limite pentru a permite dezvoltarea deplină a copilului. Scopul politicilor și măsurilor ar trebui să fie dezvoltarea armonioasă (în toate dimensiunile sale) și tratarea adecvată a copiilor, cu respectarea drepturilor și a demnității lor fundamentale. Ca o prioritate, ar trebui luate măsuri pentru a elimina total neglijarea copilului și abuzul fizic sau violență psihologică (inclusiv umilire, tratament degradant și pedepse corporale)” (CoE, 2006). Prin această recomandare se recunoaște faptul că parentalitatea trebuie să fie un subiect ca un domeniu al politicilor publice, iar statele trebuie să ia măsuri pentru asigurarea sprijinului parental și pentru crearea condițiilor necesare dezvoltării *parentalității pozitive*. Se recunoaște astfel faptul că parentalitatea joacă un rol fundamental în societate și în viitorul acestia (CoE, 2006).

*CoE recomandă* (2006) ca mesajele cheie cu privire la *parentalitatea pozitivă* ar trebui să fie transmise către toți părinții și persoanele care prestează servicii de îngrijire, sau cei care sunt implicată zilnic în creșterea unui copil. Aceste mesaje ar trebui să clarifice modul în care copilul este respectat ca persoană și modul în care ar trebui să fie promovată participarea lui, și că părinții au drepturi, precum și responsabilități. Mesaje – cheie ar trebui să fie elaborate pe baza unor consultări cu toate părțile implicate, în special părinții, furnizorii de servicii și copii, și să fie monitorizate pentru a se asigura că acestea sunt eficiente și sunt respectate.

Ținând cont de dezvoltările actuale ale formelor de susținere parentală la nivel internațional, putem constata următoarele:

- la nivel internațional există un număr extrem de variat de modele de servicii destinate dezvoltării parentale, de la informare la cursuri specializate de

educație parentală; aceste intervenții sunt influențate de caracteristicile particulare ale copiilor, ale părinților și ale interacțiunilor dintre părinți și copii, precum și de modelele culturale ale comunităților în care se desfășoară;

- cercetările demonstrează că doar *informarea părinților* (prin diferite materiale, broșuri) cu privire la diferite aspecte ale exercitării parentalității are efecte pozitive asupra comportamentelor părinților față de copii mai ales în cazul părinților educați, motivați și interesați de schimbarea propriilor comportamente;
- studiile arată că, pentru diferite categorii de părinți în situație de risc, vulnerabile și defavorizate este necesară o *intervenție specializată în cadrul unor comunități de învățare* în grupul de egali; cu alte cuvinte, pentru a produce o schimbare pozitivă a comportamentelor părinților în astfel de cazuri este necesar să le oferim contexte noi de învățare și exersare a noilor practici parentale în cadrul unor cursuri de educație parentală;
- stilurile parentale nu sunt înnăscute și pot fi *educate, învățate, ajustate și adaptate în funcție de necesitățile sociale* identificate; astfel, prin servicii de dezvoltare parentală pot fi promovate, formate, încurajate și consolidate stiluri parentale în funcție de expectanțele față de părinți și față de copii;
- la nivel internațional, diferite *servicii de educație parentală* (ca formă specifică, specializată de dezvoltare și consolidare a competențelor parentale) sunt oferite de persoane specializate, pregătite în mod special pentru a oferi aceste servicii. Formarea de bază a acestor specialiști este extrem de diversă (educatori, profesori, asistenți sociali, personal medical, psihologi, consilieri școlari, psihopedagogi etc.), dar mesajele transmise părinților sunt identice, conform obiectivelor și formatului programelor de educație parentală respective;
- în unele țări (Spania, Italia, Belgia, Franța etc.), servicii de *dezvoltare parentală* sunt susținute de către stat, direct prin activitățile de informare, campanii de educare, fie indirect prin intermediul *programelor specializate de educație parentală* susținute, mai ales de către autoritățile locale și donatori privați (chiar contribuții financiare din partea participanților, în cazul în care sunt categorii care-și permit acest lucru). Iar în unele țări ele sunt obligatorii pentru diferite categorii de părinți (de exemplu, Portugalia);
- mesajele privind *parentalitatea pozitivă ar trebui să ajungă la toți părinții/îngrijitorii acestora sau la personalul care oferă servicii copiilor* (așa cum reiese din Recomandarea CoE).

### Contextul disfuncțiilor din România

În România există un număr de legi și reglementări pentru educația și protecția drepturilor copilului, dar niciuna *nu stipulează nevoia sau obligativitatea educației parentale*. Pe de altă parte, societatea românească încă se mai confruntă cu o serie de probleme în domeniul creșterii, îngrijirii, sănătății și educației copilului, prezentate și analizate în numeroase documente oficiale, studii și



publicații de specialitate ca fiind determinate, în mare parte de lipsa în totalitate sau parțială a competențelor parentale. În cele ce urmează vom oferi câteva informații relevante cu privire la problemele identificate și vom prezenta un scurt istoric al educației parentale în România.

*O rată crescută a mortalității infantile.* Rata mortalității infantile din România continuă să fie cea mai mare din UE (8,8 ‰ în 2014, conform datelor Institutului Național de Sănătate Publică [INSP] – Centrului Național de Statistică și Informatică în Sănătate Publică). Mortalitatea infantilă în România a crescut ușor cu 0,3‰ în anul 2014 față de anul 2013, dar a păstrat trendul de scădere din ultimii ani (de la 18,6‰ în anul 2000 la 8,8‰ în anul 2014). Pe medii, mortalitatea infantilă a scăzut în mediul urban de la 6,8 la 1‰ născuți vii în anul 2013 la 6,5‰ născuți vii în anul 2014. Pentru mediul rural mortalitatea infantilă a crescut în anul 2014 cu 1,1‰ de la 10,4‰ născuți vii în anul 2013 la 11,5‰. (INS, 2014). În anul 2014 structura deceselor sub 1 an pe clase de boli indică pe primul loc unele afecțiuni a căror origine se situează în perioada perinatală (în scădere de la 6,2‰ născuți vii în anul 2000 la 3,5‰ născuți vii în anul 2014), însă cu o creștere de 0,2‰ față de anul 2013, urmat de bolile aparatului respirator (în scădere de la 5,7‰ născuți vii în anul 2000 la 2,2‰ născuți vii în anul 2014) care prezintă, de asemenea, o creștere de 0,2‰ pentru anul 2014 față de 2013. Malformațiile congenitale, deformațiile și anomaliile cromozomiale mențin tendința de scădere (de la 3,5‰ născuți vii în anul 2000 la 1,9‰ născuți vii în anul 2014). Leziunile traumatiche, otrăvirile și alte consecințe ale cauzelor externe au scăzut de la 0,8‰ născuți vii în anul 2000 la 0,3‰ născuți vii în anul 2014. Decesele prin bolile aparatului respirator sunt considerate ca fiind evitabile, în România pneumonia, în perioada 2000–2013, reprezentând cea mai frecventă cauză de deces, dar este în scădere de la 5,4‰ născuți vii în anul 2000 la 2,0‰ născuți vii în anul 2014, cu 0,1‰ mai mult decât în anul 2013. Urmează ca frecvență alte tulburări respiratorii în perioada perinatală (0,8‰) cu 0,2‰ mai puțin decât în anul 2013, hemoragia intracraniană netraumatică a fătului și nou-născutului (0,7‰), care de asemenea scade de la 1,9‰ născuți vii în anul 2000 la 0,7‰ născuți vii în anul 2014 (valoare prezentă și în anul 2013).

*Malnutriția (distrofia) și prematuritatea sunt prezente ca diagnostice favorizante ale deceselor.* Se remarcă de asemenea faptul că există o corelație între gradul de școlarizare al mamelor și mortalitatea infantilă, cele mai multe decese înregistrându-se în rândul născuților vii ai căror mame nu au studii sau au studii elementare sau medii. În funcție de ocupația mamei, majoritatea deceselor 0–1 an s-au înregistrat la copii ai căror mame sunt casnice și fără ocupație, fapt care demonstrează că nu lipsa de timp, ci mai degrabă lipsa de pregătire și educație influențează decesele infantile.

*Copiii din familiile numeroase* (cu patru sau mai mulți copii) reprezintă doar 10% din totalul populației de copii, dar un sfert dintre copiii săraci. *Copiii care trăiesc în familii monoparentale* se confruntă cu un risc de sărăcie semnificativ mai ridicat (34% față de 23,1% pentru copiii din familiile complete). Totuși, pentru copiii care trăiesc cu un singur părinte, fără alte persoane în gospodărie, riscul sărăciei este comparabil cu cel constatat pe ansamblul populației de copii, sărăcia

fiind semnificativ mai accentuată pentru cei care trăiesc în gospodăriile extinse (până la 40%). Aranjamentele familiale de tip extins reprezintă, în fapt, o strategie de reducere a dificultăților financiare (prin administrarea cheltuielilor în comun).

*Rata sărăciei pentru copiii aflați în mediul rural este dublă, comparativ cu mediul urban (32,9% față de 15,6% în 2004).* O mare parte dintre copii trăiesc în condiții de locuit inadecvate, care le afectează dezvoltarea. Un copil din zece crește într-o locuință improprie, cu probleme grave legate de deteriorarea locuinței sau calitatea ei: criza de spațiu, lumina insuficientă, lipsa încălzirii, scurgeri prin acoperiș, igrasie, instalații defecte, tocuri de ferestre sau podele deteriorate. Peste un sfert dintre copii trăiesc în locuințe construite din materiale inadecvate, din paie sau alte materiale slab rezistente.

*Nivelul ridicat de sărăcie în cadrul populației rome.* Conform Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2014–2020, în anul 2011, trei din patru persoane aparținând minorității rome se aflau în sărăcie relativă, în vreme ce doar unul din patru cetățeni majoritari se aflau într-o situație similară. Situația economică a cetățenilor români aparținând minorității rome s-a deteriorat în 2011 față de 2005 (în anul 2005 doi din cinci cetățeni romi se aflau în sărăcie relativă în vreme ce, în anul 2011, trei din patru se aflau în aceeași situație). Acest fapt confirmă evoluțiile la nivel global, respectiv european: recenta criză economico-financiară și-a lăsat amprenta negativă mai accentuată asupra situației sociale a grupurilor vulnerabile, în cazul de față asupra cetățenilor români aparținând minorității rome. Dacă luăm în calcul rata sărăciei absolute, aceasta este de cel puțin patru ori mai mare în rândul cetățenilor români aparținând minorității rome comparativ cu restul populației (54% la romi vs. 13% la ne-romi).

*Slaba informare a părinților privind creșterea și îngrijirea copiilor.* Îndeosebi în mediul rural și în comunitățile dezavantajate (în special comunitățile cu romi) părinții prezintă o slabă informare în ceea ce privește creșterea și îngrijirea copilului, fapt care conduce la un număr însemnat de cazuri de mortalitate infantilă înainte de vârsta de 5 ani. În noiembrie 2015, 51% din copiii României trăiau în sărăcie, față de 27, 7%, media europeană sau chiar față de Bulgaria (45,2%) și Ungaria (41,4%), țări ce urmează România, în statisticile europene (Biroul de informare al Parlamentului European în România). Riscul de sărăcie este mai ridicat la copiii care provin din familii monoparentale sau extinse, cu membri care au un nivel scăzut de educație și un statut ocupational precar, de etnie romă și din mediul rural.

*O rată crescută a abandonului familial și a copiilor părăsiți în spitale care rămân fără acte de identitate.* Studii recente arată că abandonul copiilor sub 5 ani continuă să fie un fenomen care persistă în România. Mai multe reforme, din 1990 încoace, au avut în vedere serviciile de protecție a copilului. Cu toate acestea, în 2013 și în 2014, 1 653 de nou născuți au fost abandonați în maternități, 891 în secțiile de pediatrie ale spitalelor și 118 în alte secții de spital.

*Situația copiilor separați de familiile lor.* Rata procentuală a numărului de copii separați de familia lor, beneficiari ai unei măsuri de protecție, nu a suferit modificări majore. În 1997 se aprecia că numărul total al copiilor separați de

familia lor era de 98 872, la o populație totală de 5 940 000 de copii, în timp ce la sfârșitul anului 2014 numărul de copii separați de familia lor era de 58 178 (date ANPDC), la o populație totală de 3 742 418 de copii (date INS). Astfel, rata de separare a scăzut foarte puțin în perioada 1997–2014, de la 16,6‰ de copii în 1997 la 15,5‰ de copii în 2014.

*Fenomenul copiilor ai căror părinți sunt plecați în străinătate (la muncă).* La sfârșitul lunii iunie 2015, cifrele oficiale furnizate de ANPDC și Adopție indicau un număr total de 81 581 copii ai căror părinți sunt plecați în străinătate.

O rată crescută a abandonului școlar în învățământul primar și o rată crescută de părăsire timpurie a școlii de către tinerii cu vârste între 18 și 24 de ani. Conform datelor statistice INS (2013) la nivelul anului școlar 2012/2013 un număr de aproximativ de 56 000 copii de vârstă școlară erau în afara sistemului de educație. Abandonul școlar la copii din mediul rural în comparație cu cei din mediul urban este mai ridicat, datele INS (2013) arată că speranța de viață școlară la învățământul primar în mediul rural este de 3,3 ani în comparație cu 3,7 ani în mediul urban. Per total, numărul copiilor care au abandonat școala (învățământul primar și gimnazial) în cursul anului școlar 20011/2012, a fost de aproximativ 28 000 de elevi – date INS (2012). Părăsirea timpurie a școlii este în creștere în România (15.8% în 2008 față de 18.1% în 2014). Analizând procentul de repetenție în învățământul primar, dar și rata de părăsire timpurie a școlii (tineri 18–24 ani) în ultimii ani, în România, constatăm că acestea au valori foarte ridicate în comparație cu statele UE.

*Numărul ridicat de sarcini în rândul adolescentelor și prevalența căsătoriilor timpurii în comunitățile sărace și marginalizate.* În anul 2014, din totalul celor 129 723 gravide luate în evidență, au fost înregistrate 13 329 gravide cu vârsta sub 19 ani (10,27%), din care: 654 gravide (0,5%) cu vârsta sub 15 ani și 12 675 gravide (9,8%) cu vârsta 15–19 ani. Comparativ cu anul 2013, conform datelor furnizate de INSP – Centrul Național de Statistică și Informatică în Sănătate Publică, în 2014 a scăzut numărul gravidelor înregistrate la categoria sub 15 ani ca număr, dar ponderea a rămas constantă, ceea ce reprezintă un fenomen îngrijorător, arătând că nu se face educație sexuală tinerilor în familie și în școală. Gravidele la categoria sub 15 ani reprezintă o grupă de vârstă de mare risc pentru mamă și copil, necesitând monitorizarea lor pe întreaga perioadă a sarcinii. În anul 2014, numărul de avorturi pentru categoria de vârstă sub 15 ani, a fost de 544, în 2013 fiind de 644.

*Căsătoriile timpurii în comunitățile sărace și marginalizate sunt o realitate socială.* Cercetările în comunitățile de romi (Crai, 2017), vulnerabile, arată că între 25% și 35% din adolescentele romi cu vârste între 15 și 19 ani sunt căsătorite. În unele comunități există căsătorii timpurii care afectează în special fetele (dar nu exclusiv) cu vârste între 10 și 15 ani.

*Vaccinarea.* Activitatea de imunizare constituie intervenția de sănătate publică cea mai cost-eficace, ce asigură protecția atât a individului, dar și a comunității față de o serie de boli transmisibile severe. Totuși, în Europa ca și în România atingerea acoperirii vaccinale adecvate asigurării „imunității colective” întâmpină deficiențe și chiar recrudescența unor patologii anterior ținute sub control (ex. rujeola). Dată fiind importanța domeniului și riscurile transfrontaliere potențiale, se impune consolidarea

programului național de imunizare, în special la nivel funcțional, precum și creșterea complianței populației la vaccinare (Strategia Națională de Sănătate Publică, 2014–2020). Acțiunea de identificare și de vaccinare a comunităților cu acoperire vaccinală suboptimală are rezultate nesatisfăcătoare datorită: refuzului, nivelului socioeconomic și de educație scăzut, migrației sezoniere, propagandei negative făcută de reprezentanții bisericii, implicării insuficiente a unor medici de familie și reprezentanților acestor comunități din structurile locale de decizie, personal insuficient, deficit numeric sau slaba implicare a mediatorilor sanitari și asistenților comunitari, care să sprijine acțiunile de vaccinare în comunitățile greu accesibile; comunicare dificilă a medicului cu aparținătorii din aceste comunități. Unii părinți/tutori refuză vaccinarea copiilor invocând respectarea drepturilor pacientului, precum și informații furnizate de rețeaua de internet, legate de efectul nociv al vaccinărilor. Vaccinarea copiilor este afectată și de deplasarea populației pe perioade variabile de timp în țările UE și în alte județe, în scop lucrativ (raport INSP pentru anul 2014). Cadrul legislativ actual induce convingerea că statul este obligat să asigure vaccinurile din programul național de imunizare, dar populația nu are obligația de a se vaccina.

*Numărul crescut al copiilor abuzați, neglijați, exploatați.* La sfârșitul lunii decembrie 2014, cifrele oficiale indicau un număr 12 542 de copii abuzați, neglijați, exploatați (date ale ANPDC) comparativ cu sfârșitul anului 2010, când numărul copiilor abuzați, neglijați, exploatați era de 11 232. Un studiu UNICEF din 2015 a arătat că, în România, atunci când un copil greșește, prima reacție a 54% dintre părinți este de a ridica vocea, iar 11% dintre părinți pălmuiesc imediat copilul sau îl trag de păr. Violența verbală – adică țipatul, înjosirea, amenințarea – nu este percepută ca act de violență, iar violența domestică, la pachet cu cea fizică, e adesea percepută ca fiind ceva obișnuit. Chiar și profesioniștii care ar trebui să lucreze cu familiile și să protejeze copiii sunt deseori influențați de această normă socială, iar studiul amintit a constatat că doar 54% din cazurile de violență au fost evaluate corect de către profesioniști. Toleranța culturală profundă la violența împotriva copiilor este o problemă gravă care necesită o soluționare pe termen mediu și lung.

*Importanța educației timpurii.* Ținând cont de cercetările existente, este, din ce în ce mai mult, conștientizat faptul că o modalitate clară de reducere a repetenței, în special la nivelul învățământului primar, și a părăsirii timpurii a școlii este intervenția la vârstele mici și foarte mici. De asemenea, este deja formată convingerea că educația timpurie poate fi o pârgie esențială de reducere a inegalităților sociale. Și, în plus, atrăgând familia alături de școală de la vârstele timpurii ale copilului, putem „educa” și familia, respectiv, putem interveni corespunzător în domeniile deficitare anterior menționate: mortalitate infantilă, separarea copiilor de familie, abandon familial și abandon școlar, informare privind creșterea și îngrijirea copilului, drepturile copilului. În acest context, este o necesitate imediată crearea unui sistem de educație parentală, centrat nu numai pe educația copilului, ci și pe îngrijirea și protecția acestuia, pe stimularea interesului pentru o nouă cultură familială și pe ideea de incluziune socială, deschis pentru tineri, ca viitori potențiali părinți și pentru părinții copiilor cu vârste cuprinse între 0 și 18 ani.

## Istoricul educației parentale în România

O scurtă prezentare a istoricului educației părinților în România, care a început să se dezvolte la sfârșitul anilor '90, este utilă atât pentru argumentarea deciziei de concepere a unui sistem de educație parentală, cât și pentru evaluarea și utilizarea resurselor existente.

- În anul 1992, cu sprijinul UNICEF, a fost inițiat un *program pilot de educație timpurie* – Program de Educație Timpurie pe Arii de Stimulare, care a inclus și o *componentă de educație a părinților*, în cadrul căreia au fost înființate Centrele de Resurse pentru Părinți. Programul s-a derulat cu rezultate relevante pentru sistemul de educație preșcolară și, până la finalizarea lui în anul 1998, a fost extins la nivel național cu ajutorul Inspectoratelor Școlare Județene și al autorităților publice locale care, în majoritatea cazurilor, au susținut înființarea și dotarea unor noi Centre de Resurse și dotarea sălilor de grupă în acord cu principiile educației timpurii.
- În cadrul *alternativelor educaționale Step by Step*, în perioada de după 1994, odată cu înființarea grupelor Step by Step în grădinițe din sistemul de stat, au fost derulate activități de individualizare a procesului de educație și, implicit de educație a părinților, asemănătoare celor din Programul de Educație Timpurie pe Arii de Stimulare.
- În anul 2000, Holt România, în parteneriat cu ANPDC și cu sprijinul UNICEF a derulat programul de întărire a capacității Direcției Județene de Asistență Socială și Protecția Copilului de a oferi *educație parentală pentru părinții cu copii de la naștere la 3 ani*, după modelul *Birth to Three din SUA*, în fapt, un „pionierat” în domeniul educației parentale și, implicit, în domeniul educației timpurii. După aproximativ zece ani de adaptare, a fost extins la categoria părinților cu copii mai mari, inclusiv cu copii școlari și adolescenți și se derulează cu succes și în prezent.
- Începând din anul 2000, MEN, în parteneriat cu Fundația Copiii Noștri (FCN) cu asistență din partea UNICEF România, derulează *Programul național de educație a părinților, pe baza metodei „Educați Așa”*, elaborată și experimentată de Institutul Olandez pentru Îngrijiri și Bunăstare de pe lângă Universitatea din Utrecht (Netherlands Institute for Care and Welfare). Programul s-a dezvoltat treptat la nivel național și, ca urmare a rezultatelor foarte bune, a fost preluat în 2004 de către MEN, baza de date și monitorizarea rămânând în continuare în responsabilitatea FCN-ului.
- În intervalul 2004–2008, un alt parteneriat educațional, între Asociația Română pentru Educație și Dezvoltare din Târgoviște, Institutul de Științe ale Educației (ISE) și Inspectoratul Școlar Județean (ISJ) din 17 județe ale țării a făcut posibilă derularea, cu sprijinul UNICEF, a proiectului-pilot „*Educația viitorilor părinți*”. În cadrul acestuia au fost elaborate programa și suportul de curs pentru activitatea opțională „Educația viitorilor părinți”.

pentru clasele IX-XII și au fost elaborate și tipărite Ghidul Profesorului și Ghidul Elevului, instrumente care se găsesc la dispoziția elevilor și a profesorilor care doresc să se întâlnească într-un opțional de acest tip și în acest moment.

- Începând cu anul școlar 2006–2007, Centrul Parteneriat pentru Egalitate a încheiat o convenție de parteneriat cu MEN, în baza căreia a inițiat, cu sprijinul UNICEF România, *formări cu instructorii de părinți* din programul „Educăm așa”, în vederea abordării educației de gen în cadrul întâlnirilor cu părinții.
- În 2010, în cadrul Centrelor pentru consilierea părinților ale Salvați Copiii, a fost pus la dispoziția părinților *programul Triple P* (Positive Parenting Program). Triple P este un program de intervenție la nivelul familiilor cu copii cu un risc crescut de a dezvolta probleme de comportament sau de sănătate mentală. Triple P a fost dezvoltat de Universitatea din Queensland – Australia. Acesta se aplică în 5 centre pentru consilierea părinților din București, Iași, Suceava, Târgu Mureș și Timișoara și asigură evaluare, intervenție timpurie, tratament, psihoeducație, terapie de grup, intervenție directă în familie și școală, pentru părinți și copii în situație de risc.
- Componente *ale educației parentale* au fost incluse în diferite programe derulate cu fonduri externe, după anul 2000, respectiv: programe suport, tip „Școala părinților”, în cadrul proiectelor „Accesul la educație pentru grupurile dezavantajate”, derulate de MEN, la nivel național, până în mai 2010; înființarea de centre de resurse și de asistență pentru copii și părinți (inițiative ale MEN, Salvați copiii, FCN etc.); module de formare continuă pentru cadrele didactice/alte categorii de personal implicat în dezvoltarea și protecția copilului, acreditate, în care se pune un accent deosebit și pe elementele de educație a părinților, derulate în cadrul unor proiecte care vizează educația incluzivă, educația socio-emoțională sau educația antepreșcolară (inițiative ale MEN, UNICEF, Rețeaua Națională de Informare și Comunicare pentru Integrarea Copiilor și Tinerilor cu Cerințe Educative Speciale în Comunitate, FCN, Centrul pentru Dezvoltare Profesională Step by Step etc.).
- Dezvoltarea *unui model de monitorizare și supervizare a cursurilor de educație parentală*. Începând cu anul 2010, Organizația HoltIS a lansat și dezvoltat, cu ajutorul Reprezentanței Unicef și al MEN, platforma online [www.educatieparentala.ro](http://www.educatieparentala.ro), prin intermediul căreia sunt monitorizate programele de formare a educatorilor parentali și cursurile de educație parentală realizate de aceștia. În prezent, la nivel național, sunt acreditați de către HoltIS un număr de 655 de educatori parentali, care au desfășurat cursuri de educație parentală în ultimii doi ani.
- Dezvoltarea *unui model de formare, acreditare și monitorizare a educatorilor parentali*. Organizația HoltIS, cu sprijinul reprezentanței Unicef în România a dezvoltat un model de formare pentru educatori parentali care desfășoară cursuri de parenting apreciativ cu părinții, în

- funcție de anumite de grupe de vârstă ale copiilor (0–3 ani, preșcolari, copii în clasele I–IV, clasele V–VIII și adolescenți). Începând cu 2010, HoltIS a lansat și documentat conceptul de *parenting apreciativ*, dezvoltând și modelul *Cum ne antrenăm parentingul apreciativ* (care cuprinde manuale ale educatorilor parentali și ghiduri pentru părinți).
- *Extinderea educației parentale în școli.* Începând cu anul 2010, în cadrul Campaniei „Hai la școală!”, inițiată de UNICEF și MEN, având ca obiectiv prevenirea abandonului școlar și creșterea participării școlare în cadrul școlilor cu o rată ridicată de abandon, HoltIS împreună cu UNICEF a dezvoltat o rețea de educatori parentali în rândul cadrelor didactice pentru organizarea cursurilor de educație parentală în școli.
  - *Integrarea educației parentale în cadrul pachetului Educație Incluzivă de Calitate.* Având ca punct de plecare experiența din cadrul Campaniei „Hai la școală!”, începând cu anul 2015, UNICEF a dezvoltat un pachet de servicii pentru Educație Incluzivă de Calitate în județul Bacău, în cadrul proiectului *Incluziunea socială prin oferirea de servicii integrate la nivel comunitar*. În cadrul serviciilor este inclusă și educația parentală; la nivelul celor 45 de comunități au fost pregătiți și acreditați 185 de educatori parentali din rândul cadrelor didactice de la grădinițe până la liceu. Anual sunt organizate cursuri de educație parentală cu peste 4 600 de părinți.
  - *Dezvoltarea modelului de educație parentală în alte județe.* Începând cu 2015, Inspectoratul Școlar Județean (ISJ) Iași împreună cu HoltIS a dezvoltat un proiect de servicii educaționale integrate în 79 de școli și 24 de grădinițe din mediul rural. Proiectul „Împreună pentru Copii!” – PEC0 62, a fost implementat în cadrul programului RO 10 „Copii și tineri aflați în situații de risc și inițiative locale și regionale pentru reducerea inegalităților naționale și pentru promovarea incluziunii sociale” prin Operatorul de Program Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS) și este finanțat prin Granturi SSE 2009–2014 și fonduri asigurate de Guvernul României. În cadrul proiectului au fost formați 103 educatori parentali, care au organizat cursuri de educație parentală la care au participat 1 030 de părinți. În aceeași perioadă, Consiliul Județean Vaslui împreună cu HoltIS a dezvoltat *componenta de educație parentală* în cadrul Proiectului „Școala te face OM!” – PEC0 63, un proiect finanțat cu sprijinul financiar al Programului RO 10–CORAI, program finanțat de Granturile Spațiului Economic European 2009–2014 și administrat de FRDS. În cadrul proiectului au fost formați și acreditați 114 educatori parentali, care au organizat cursuri de educație parentală pentru 1 350 de părinți din 83 de comunități.
  - *Realizarea unor studii și cercetări relevante privind competențele parentale și nevoia de educație parentală în România.* Odată cu dezvoltarea unor modele de educație parentală au fost realizate o serie de studii focalizate pe: evaluarea abilităților și competențelor parentale, pe modalitățile în care se poate dezvolta educația parentală în România, evaluarea practicilor în domeniul educației parentale din România.
  - *Centrele de Resurse pentru părinți în învățământul preșcolar* (UNICEF,

2004). Studiul realizează o diagnoză a stării de la acel moment a Centrelor de resurse pentru părinți, înființate cu ajutorul UNICEF România, în perioada 2002–2004, în baza căreia se preconiza elaborarea unui statut al acestor centre, văzute ca o platformă a unor relații instituționale de parteneriat în beneficiul copilului.

- *Cunoștințe, abilități și practici parentale în România* (UNICEF, 2007). Este pentru prima dată în România când se realizează, pe un eșantion reprezentativ la nivel național, un studiu care explorează într-o manieră integrată competențele parentale și care include cunoștințe, practici și atitudini despre creșterea, îngrijirea și educarea copiilor de la naștere până la vârsta de 7 ani.
- *Educația Parentală în România* (UNICEF, 2011). Studiul creează un inventar al programelor de educație parentală, oferite de organizații nonguvernamentale active în domeniul protecției copilului și oferă o imagine a caracteristicilor acestor programe, care să poată ghida politicile de sprijinire a familiei și parentalității în România; totodată, cercetarea întreprinsă urmărește și analiza curriculară a principalelor programe naționale de educație parentală care au imprimat anumite sensuri și semnificații procesului de sprijinire în exercitarea parentalității.
- Optimizarea strategiilor de recrutare a părinților și de consolidare a practicilor parentale dezvoltate în timpul cursurilor de educație parentală (UNICEF, 2011). Printr-un demers calitativ, studiul a urmărit: a) explorarea profilului dezirabil al educatorului parental formulat de către participanții la cursuri de educație a părinților; b) identificarea elementelor critice și a factorilor mobilizatori pentru participarea părinților la cursurile de educație parentală și c) analiza utilității și impactului educației parentale asupra părinților și practicilor parentale ale părinților din mediul rural.
- *Cunoștințe, atitudini și practici parentale ale familiilor și persoanelor care îngrijesc copii cu vârsta între 0–6 ani* (UNICEF, 2014). Finalitatea acestui studiu a vizat extinderea, la nivel național, a serviciilor de dezvoltare timpurie și educație parentală, într-o manieră accesibilă și sustenabilă, adresate cu prioritate părinților și copiilor din comunitățile marginalizate, inclusiv comunitățile de romi.

### **Priorități, politici și cadru juridic existent în România**

De remarcat este faptul că educația parentală este o activitate încurajată de multe strategii din domeniile educațional, social și medical: Programul Național de Reformă 2016, Strategia pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014–2020, Strategia privind incluziunea socială și reducerea sărăciei 2015–2020, Strategia privind reducerea părăsirii timpurii a școlii 2014–2020, Strategia națională de sănătate 2014–2020, Strategia națională pentru sănătatea mintală a copilului și adolescentului 2016–2020; în Legea Educației Naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, la art. 3, al. q, este afirmat principiul participării și



responsabilității părinților, iar la art. 79, al. 2 părinții sunt considerați beneficiarii secundari ai învățământului preuniversitar. De precizat este faptul că în aceste documente programatice sunt precizări explicite la asigurarea serviciilor de educație parentală, dar nu sunt prevederi explicite ale modului în care poate fi organizată educația parentală, la nivel de instituție de învățământ, instituții sociale sau medicale, sau ca proces de abilitare a părinților cu cunoștințe, atitudini și practici pozitive de creștere și dezvoltare a copilului/elevului, și nici mențiuni privind pregătirea inițială și continuă a cadrelor pentru realizarea educației parentale.

Documentele de politici în *domeniul educației, protecției copilului, sănătății* menționate în prezenta Strategie, conțin propuneri concrete privind *dezvoltarea educației parentale*, ca formă de sprijin pentru dezvoltarea abilităților și practicilor parentale, cu accente deosebite pe fiecare sector în parte, în funcție de specificul acestora și de problematica la care fiecare dintre sectoare trebuie să răspundă.

*Programul Național de Reformă 2016* își propune ca țintă reducerea ratei părăsirii timpurii a școlii în 2020 la 11,3%; de la 18,1% (2014), și 18,9% (2015 Eurostat). Pentru atingerea acestei ținte, planul propune următoarele direcții de acțiune:

- extinderea serviciilor de educație timpurie;
- modernizarea curriculumului școlar;
- creșterea calității învățământului preuniversitar;
- consolidarea învățământului profesional și tehnic;
- extinderea măsurilor de prevenire și intervenție pentru elevii expuși la riscul de părăsire;
- extinderea măsurilor de prevenire și intervenție pentru elevii expuși la riscul de părăsire timpurie a școlii și consolidarea pachetului social în educație;
- îmbunătățirea infrastructurii educaționale.

Totodată, *Programul Național de Reformă 2016* propune reducerea numărul persoanelor în risc de sărăcie și excluziune socială având ca țintă națională pentru anul 2020 – reducerea cu 580 000 a numărului persoanelor aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială; în anul 2014, numărul persoanelor aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială s-a redus la 8 549 mii persoane față de 9 418 mii persoane în anul 2008, cu 869 mii persoane (9,2%). Pentru atingerea acestui obiectiv, PNR propune următoarele direcții de acțiune:

- întreruperea ciclului intergenerațional al sărăciei;
- creșterea calității vieții cetățenilor ce trăiesc în mediul rural;
- dezvoltarea pieței serviciilor sociale;
- continuarea reformei în domeniul sănătății.

*Strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014–2020* își propune ca obiective general îmbunătățirea accesului copiilor la servicii de calitate, propunând, de asemenea, dezvoltarea competențelor parentale în ceea ce privește creșterea, îngrijirea și educarea copiilor (rezultat așteptat: cel puțin 50 000 de profesioniști finalizează cel puțin un program de formare în aria educației parentale).

*Strategia privind incluziunea socială și reducerea sărăciei 2015–2020* sunt

stabilite Câteva direcții de acțiune la capitolul educație propunând dezvoltarea unui program care să furnizeze asistență, *educație parentală*, sprijin și monitorizare pentru gospodăriile care au copii de vârstă școlară care nu frecventează școala, precum și investițiile în Centrele Județene de Resurse și Asistență Educațională (CJRAE) pentru a le permite să devină adevărate resurse educaționale pentru educație incluzivă. Totodată, pentru îmbunătățirea furnizării de servicii de sănătate în arii de intervenție relevante pentru grupurile sărace sau vulnerabile, Strategia precizează faptul că actualele programe naționale trebuie revizuite, iar măsurile preventive trebuie completate (spre exemplu, prin *includerea educației parentale*) pentru o viață sănătoasă), promovate și susținute financiar.

*Strategia privind reducerea părăsirii timpurii a școlii 2014–2020* precizează că pentru reducerea riscului de părăsire timpurie a școlii este necesară creșterea implicării parentale în educația copiilor, iar una dintre măsurile importante pentru atingerea scopului strategiei este cea legată de implementarea campaniei de conștientizare cu privire la importanța educației parentale și, în acest context, *îmbogățirii și extinderii educației parentale* în rândul grupurilor vulnerabile (Măsura 2). Conform acestei strategii, este planificată asigurarea serviciilor de educație parentală și mentorat pentru grupurile vulnerabile pentru un număr de 143 609 părinți.

*Strategia națională de sănătate 2014–2020* propune, în cadrul ariei strategice de intervenție în sănătate publică, îmbunătățirea furnizării de servicii de sănătate în arii de intervenție relevante pentru grupurile sărace sau vulnerabile. Strategia recomandă revizuirea programelor naționale și completarea măsurilor preventive (spre exemplu, prin *includerea educației parentale*) pentru o viață sănătoasă, prin promovare și susținere financiară.

*Strategia națională pentru sănătatea mintală a copilului și adolescentului 2015–2020* subliniază faptul că unul dintre factorii determinanți ai comportamentului delinvent al minorilor este legal de *practici deficitare ale educației parentale*, propunând sesiuni pentru reducerea agresivității și bullying-ului adresate copiilor și adolescenților și părinților acestora.

## Definirea problemelor

Nevoia de a iniția o *Strategie națională în domeniul educației parentale* a reieșit în mod evident în urma unor demersuri consecutive ale MEN și alte unor parteneri sociali, cu o experiență relevantă în domeniu.

În general, programele și proiectele derulate de MEN în calitate de beneficiar sau de partener, alături de terți, în sistemul de educație, precum și studiile realizate în domeniu scot în evidență câteva aspecte importante:

- nevoia de intervenție în vederea *creșterii participării școlare*, în special la nivelul învățământului primar, și a părăsirii timpurii a școlii, precum și de reducere a inegalităților sociale;
- atragerea și *educarea familiei începând din perioada timpurie a dezvoltării copilului*, asigurându-se, astfel, intervenția corespunzătoare, alături de instituțiile statului, în domenii deficitare precum: mortalitate infantilă,

- separarea copiilor de familie, abandon familial și abandon școlar, informare privind creșterea și îngrijirea copilului, drepturile copilului;
- necesitatea unui *sistem de educație parentală*, centrat nu numai pe educația copilului, ci și pe îngrijirea și protecția acestuia, pe stimularea interesului pentru o nouă cultură familială și pe ideea de incluziune socială, deschis tuturor, inclusiv tinerilor, ca viitori potențiali părinți;
  - în profilul educatorului parental construit de părinții participanți la cursurile de educație parentală sunt considerate esențiale următoarele elemente: *proximitatea socială* (de exemplu, să fie părinte) și *spațială* (de exemplu, să fie din comunitate), să fie *reprezentantul unei instituții din comunitate, responsivitatea și calitățile umane*;
  - pentru reducerea asimetriei relațiilor de putere trebuie să se țină cont de *profilul educatorului parental* (profesia, mediul de rezidență, vârsta, experiența parentală etc.) și de *gradul de adecvare al conținuturilor cursurilor și al metodelor de predare* la caracteristicile educaționale, culturale și sociale ale beneficiarilor. De asemenea, pentru reducerea raporturilor de putere se poate recurge la echipe restrânse de educatori parentali, în locul educatorului parental unic;
  - necesitatea *dezvoltării unui sistem integrat de educație parentală* care să cuprindă pregătirea specialiștilor, supervizarea și monitorizarea cursurilor de educație parentală, precum și construirea unui cadru de susținere financiară pentru organizarea educației parentale în România;
  - *consolidarea ocupației de educator parental* prin introducerea în Clasificarea Ocupațiilor din România, elaborarea standardelor ocupaționale și a curriculumului național de formare, în cadrul unui parteneriat între furnizori de educație parentală și mediul academic.

În acest context, pentru a veni în sprijinul părinților și a lipsei înregistrate de aceștia în domeniul competențelor parentale, semnalată la nivelul societății românești, MEN, cu sprijin financiar UNICEF și împreună cu parteneri de la nivel central (MMFPSPV, MS, Ministerul Administrației și Internelor – MAI), dar și cu sprijinul organizațiilor neguvernamentale cu expertiză în domeniu, a realizat, în perioada 2008–2010, Strategia națională integrată de formare și dezvoltare a competențelor parentale.

Documentul în sine, ca proiect supus dezbaterii publice, în 2010, de către MEN și încă nepromovat la momentul apariției acestui studiu, urmărește perfecționarea dezvoltării personale, sociale și profesionale, pe durata întregii vieți, a indivizilor, în scopul îmbunătățirii calității vieții, atât a acestora, cât și a colectivității lor. După elaborarea Strategiei mai sus amintite, pentru asigurarea unei eficiente implementări, consultările dintre MEN și UNICEF au condus la concluzia că se impune realizarea unui studiu privind impactul pe care l-ar avea un astfel de document în spațiul public și în rândul beneficiarilor direcți, părinții.

Astfel, în 2010, cu sprijinul UNICEF, a fost elaborat Studiul privind necesitatea implementării Strategiei Naționale Integrate de Formare și Dezvoltare a Competențelor Parentale. Studiul a reușit să adune opinii cu privire la necesitatea

educației parentale în România, în contextul în care și-a propus să sprijine redefinirea, promovarea și punerea în aplicare a Strategiei Naționale Integrate de Formare și Dezvoltare a Competențelor Parentale deja elaborată. Ca urmare, din analiza datelor cuprinse în acest studiu reiese clar necesitatea stringentă cu privire la structurarea și organizarea unui sistem național integrat de educație parentală, care să aibă la bază o strategie națională în domeniu.

Analiza sistemului de servicii educaționale, sociale și medicale destinate susținerii parentalității a condus la identificarea următoarelor probleme, pe diferite niveluri. Asigurarea condițiilor pentru exercitarea parentalității este determinată de existența și funcționalitatea politicilor în domeniu, nivelul de dezvoltare a infrastructurii și spectrului de servicii la nivel local și nivelul de pregătire/formare a specialiștilor etc. În acest context, se manifestă o serie de probleme la nivelul politicilor, serviciilor existente, formării resurselor umane și la nivelul familiei și copilului.

*La nivelul politicilor* se constată următoarele probleme:

- lipsa unei politici unitare, a cadrului legal și normativ coerent în domeniul educației parentale;
- în prezent, educația parentală are o abordare sectorială, majoritatea practicilor de dezvoltare parentală intersectorială sunt episodice, dezvoltate, în special, cu sprijinul societății civile, finanțate din partea donatorilor/organizațiilor internaționale;
- lipsa standardelor de calitate privind educația parentală;
- lipsa instrumentelor de monitorizare și evaluare a procesului de educație parentală;
- lipsa unui sistem național intersectorial pentru organizarea educației parentale în comunitate;
- insuficiența campaniilor naționale privind parentalitatea și a practicilor parentale;
- insuficiența unor mecanisme sociale și educative de responsabilizare a părinților privind educația, protecția și sănătatea copilului.

*La nivelul serviciilor existente* au fost identificate următoarele probleme:

- personalul din diverse sectoare (educațional, protecția copilului, medical) nu au dezvoltat abilități în a oferi servicii integrate pentru dezvoltarea abilităților și competențelor parentale;
- nu există un mecanism intersectorial de monitorizare a inițiativelor în domeniul educației parentale;
- nu există programe integrate de educație parentală la nivel de sistem național destinate tuturor categoriilor de beneficiari ai Strategiei;
- nivelul redus de acces a părinților din categoriile social-vulnerabile la programe destinate dezvoltării abilităților și competențelor parentale;
- nu există programe de dezvoltare a abilităților parentale în rândul tinerilor (potențial viitori părinți);

- nu există un sistem național de supervizare și evaluare a diferitelor programe de educație parentală;
- nu există mecanisme financiare inter și transsectoriale privind dezvoltarea serviciilor de educație parentală.

*La nivelul formării inițiale și continue a resurselor umane din sfera educației parentale* au fost identificate următoarele probleme:

- există un deficit de pregătire în domeniul dezvoltării abilităților și competențelor parentale la nivelul profesioniștilor care lucrează cu copiii și părinții/reprezentanții legali/persoana în grija căreia este copilul, la toate nivelurile și în toate sectoarele;
- capacități reduse a specialiștilor din diverse domenii (educație, sănătate și protecția copilului) privind dezvoltarea copilului și cum poate fi influențată aceasta de exercitarea parentalității;
- lipsa unui mecanism instituțional intersectorial, de transmitere coerentă și consecventă către părinți a informațiilor legate de modalitățile în care poate fi exercitată o parentalitate pozitivă;
- specialiștii din diferite instituții (educative, sociale și medicale) sunt mai mult pregătiți pe consolidarea relației specialist–părinte, dar mai puțin pe interacțiunile dintre părinte și copil;
- universitățile și instituțiile de formare continuă, nu au inclus în planurile de învățământ discipline legate de parentalitate și de educație pentru dezvoltarea parentalității, chiar dacă abordează tematici conexe cu aceasta;
- lipsa unui curriculum național pentru educație parentală (structurat pe categorii de vârstă ale copiilor, pe necesitățile specifice ale acestora și ale părinților), insuficiența materialelor informative de suport pentru specialiști în domeniul dezvoltării abilităților parentale;
- la nivel național nu există programe de formare a abilităților și competențelor parentale, fiind cel mai adesea realizate sub forma unor proiecte pilot de către ONG-uri, cu suport financiar din partea donatorilor privați sau a instituțiilor internaționale;
- lipsa condițiilor de finanțare permanentă a serviciilor de educație parentală de către instituțiile publice centrale sau locale face ca unele inițiative ale ONG-urilor, cu suport din partea diverșilor finanțatori, să nu fie durabile și sustenabile.

*La nivelul familiei și copilului* au fost determinate următoarele probleme:

- familia are nevoie de sprijin în dezvoltarea competențelor parentale pentru a-l sprijini pe copil în dezvoltarea propriului potențial;
- copilul este principala victimă a lipsei unor abilități și competențe parentale adaptate necesităților acestuia, care se poate manifesta sub formă de violență, abandon, neglijare, abandon școlar, risc de implicare în activități antisociale, trafic de ființe umane, consum de droguri, exploatare prin muncă etc.;

- un număr semnificativ de copii sunt afectați de plecarea la muncă în străinătate a părinților, în condițiile în care parentalitatea este transferată altor rude sau persoane (bunici, alte rude, asistenți parentali profesioniști, părinți–educatori etc.);
- slaba implicare a taților în creșterea, dezvoltarea și educația copilului;
- stereotipurile existente printre părinți conform cărora de educația copilului trebuie să se ocupe instituțiile de stat (grădinița, școala etc.);
- responsabilitatea redusă a unor părinți privind creșterea, dezvoltarea și educația copilului.

### **Obiective posibile ale unei strategii naționale de sprijinire a parentingului**

Pentru formarea și dezvoltarea abilităților și competențelor parentale este necesară o viziune unificată la nivel de instituții și sectoare, astfel încât să fie dezvoltate, pe termen lung și într-o perspectivă unitară, coerentă, flexibilă și intersectorială o serie de servicii publice și private axate pe următoarele două direcții strategice:

- dezvoltarea competențelor parentale ale părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul;
- dezvoltarea abilităților parentale ale tinerilor (potențiali viitori părinți).

În scopul soluționării problemelor descrise, prezenta Strategie este orientată pentru îndeplinirea unui obiectiv general și a trei obiective specifice.

*Obiectivul general* al Strategiei este de a-i asigura fiecărui copil un mediu familial adecvat pentru a-și atinge potențialul maxim de dezvoltare și a deveni un adult responsabil.

#### **Obiective specifice**

- Obiectivul specific 1: Constituirea și asigurarea funcționalității unui sistem național integrat și coerent, intersectorial de educație parentală.
- Obiectivul specific 2: Elaborarea și revizuirea cadrului legal și normativ privind dezvoltarea abilităților și competențelor parentale și racordarea la standardele internaționale privind asigurarea protecției drepturilor copilului.
- Obiectivul specific 3: Dezvoltarea și consolidarea abilităților și competențelor parentale ale părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul și tinerilor (ca viitori părinți).

### **Principii generale ale unei politici naționale în domeniul parentingului**

Conceperea și implementarea unei strategii coerente și eficiente, în vederea implementării și dezvoltării unui sistem de educație parentală de calitate, nediscriminatorie, participativă și internaționalizată, care să se plieze pe nevoile și aspirațiile individuale ale celor vizați, încurajându-i astfel să dobândească abilități

parentale și, totodată, capacitatea de a comunica eficient, are la bază următoarele principii, care trebuie considerate în strânsă corelare unul cu celălalt.

- *Principiul nediscriminării*: Dezvoltarea unui sistem de educație parentală ar trebui să confere accesul nediscriminatoriu pentru toți potențialii beneficiari, respectând diversitatea culturală, egalitatea de gen și echitatea între sexe, în acord cu legislația națională antidiscriminare și cu standardele Națiunilor Unite și ale CE în acest domeniu.
- 65.2. *Principiul legalității*: Orice sistem nou creat presupune respectarea și corelarea legilor în vigoare în vederea obținerii eficienței acestuia.
- *Principiul primordialității calității*: Toate procedurile, mecanismele, standardele de evaluare și deciziile trebuie puse în acțiune cu gândul la perspectiva îmbunătățirii calității sistemului național de educație și informare a părinților și tinerilor ca potențiali viitori părinți și, implicit, a vieții întregii comunități.
- *Principiul profesionalismului*: Pentru a ajunge la obiectivele propuse și la standardele europene în domeniul educației parentale, profesionalismul resurselor umane trebuie asigurat pentru toate activitățile revăzute de strategie.
- *Principiul transparenței*: Dezvoltarea și implementarea unui sistem național de educație parentală trebuie făcute într-o manieră transparentă, în așa fel încât toți actorii să fie consultați și implicați în acest proces. Transparența va asigura proprietatea asupra noului sistem și va furniza o viziune clară, comună și precisă pentru toți partenerii în procesul schimbării.
- *Principiul parteneriatului*: Implementarea unui sistem de educație parentală este un proces complex și îndelungat care cere o colaborare strânsă și continuă, precum și o bună comunicare între toate instituțiile implicate și responsabile în domeniu, în vederea asigurării coordonării tuturor elementelor sistemului, pe de o parte, și a corelării cu alte sisteme, pe de altă parte.
- *Principiul descentralizării deciziei*: Alegerea oricărui tip de instituție/serviciu pentru educație parentală aparține părinților sau tinerilor (ca potențiali viitori părinți). Serviciile vor putea fi furnizate, în principal, de către școală, dar și de alte instituții din sectorul educație, sănătate, protecție sau de către ONG-uri și alte structuri de la nivelul comunităților locale, în funcție de nevoile locale și ținând cont de standardele naționale.

### **Posibile direcții de acțiune**

*Obiectivul specific 1* Constituirea și asigurarea funcționalității unui sistem național integrat și coerent, intersectorial de dezvoltare a abilităților și competențelor parentale. În vederea realizării acestui obiectiv se vor întreprinde următoarele măsuri:

- elaborarea de politici la nivel național și local, a cadrului legal și normativ privind crearea și dezvoltarea sistemului intersectorial de dezvoltare a abilităților și competențelor parentale, ca prioritate națională și ca sistem

- care se adresează tuturor categoriilor de părinți și tineri (ca viitori părinți);
- elaborarea planului național de acțiuni privind dezvoltarea abilităților și competențelor parentale;
- crearea și aprobarea unui mecanism de colaborare intersectorial la nivel central și local în vederea diversificării și flexibilizării serviciilor destinate familiei și părinților, în funcție de necesitățile identificate la nivel de comunitate, incluzând teme specifice, precum părinții copiilor cu comportament dificil, părinții copiilor consumatori de droguri etc.;
- desemnarea unei autorități centrale cu rol determinant în monitorizarea și evaluarea procesului de implementare a sistemului de educație parentală la nivel central și local;
- dezvoltarea infrastructurii prin conversia/dezvoltarea/utilizarea unor structuri/servicii deja existente, cum ar fi Centrele de Resurse pentru Părinți, centrele de resurse și informare, centrele de documentare și informare, serviciile de asistență psihopedagogică, centre de sănătate prietenoase tinerilor, școli ale părinților etc.;
- implicarea instituțiilor de cercetare și a specialiștilor în domeniu în realizarea unor studii privind parentalitatea pozitivă, serviciile și programele care se adresează părinților și tinerilor (ca viitori părinți);
- elaborarea unei baze de date naționale cu furnizorii de formare în domeniul educației parentale, programele și serviciile existente.

*Obiectivul specific 2* Elaborarea și revizuirea cadrului legal și normativ privind dezvoltarea abilităților și competențelor parentale și racordarea la standardele internaționale privind asigurarea protecției drepturilor copilului. În vederea realizării acestui obiectiv se vor întreprinde următoarele măsuri:

- revizuirea și completarea legislației în vigoare din domeniile educație, sănătate, protecția copilului, cultură, justiție, tineret, protecția mediului etc., cu prevederi specifice privind dezvoltarea abilităților și competențelor parentale și racordarea acestora la standardele internaționale;
- operarea modificărilor și completărilor în legislație privind mecanismele de responsabilizare a părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul;
- operarea modificărilor și completărilor în legislație privind mecanismele de responsabilizare a specialiștilor privind formarea, exercitarea atribuțiilor și competențelor în domeniul educației parentale;
- includerea în Clasificarea Ocupațiilor din România a profesiei de educator parental;
- elaborarea și aprobarea standardelor de calitate a serviciilor de educație parentală;
- elaborarea metodologiei și a instrumentelor de monitorizare și evaluare a serviciilor de educație parentală la nivel național;
- revizuirea fișelor de post ale diferitelor categorii de specialiști din domeniul public (educatori, cadre didactice, asistenți ai medicului de familie, asistenți medicali comunitari, asistenți sociali, psihologi,



psihopedagogi coordonatori pentru lucrul cu tinerii, specialiști din domeniul cultură, ecologie etc.), care lucrează cu familia pentru includerea unor responsabilități privind dezvoltarea abilităților și competențelor parentale ale părinților și tinerilor (ca viitori părinți);

- elaborarea mecanismului financiar inter și transsectoriale privind dezvoltarea serviciilor de educație parentală;
- elaborarea mecanismului intersectorial de monitorizare a procesului de implementare a sistemului de educație parentală la nivel central și local.

*Obiectivul specific 3* Dezvoltarea și consolidarea abilităților și competențelor parentale ale părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul și tinerilor (ca viitori părinți). În vederea realizării acestui obiectiv se vor întreprinde următoarele măsuri:

- elaborarea, aprobarea și implementarea unui curriculum integrat la nivel național (care să abordeze holistic copilul) privind dezvoltarea competențelor parentale, destinat specialiștilor din diverse sectoare (protecție socială, educație, sănătate, justiție, cultură, poliție, protecția mediului, lucrul cu tinerii etc.), care lucrează cu copiii și părinții/ reprezentanții legali/persoana în grija căreia se află copilul;
- dezvoltarea unui curriculum și a suporturilor de curs pentru formarea abilităților parentale ale tinerilor (ca viitorii părinți) și introducerea disciplinei opționale „Educație parentală” în planul de studii (la nivelul claselor liceale, colegii, școli profesionale, universități);
- realizarea de parteneriate intersectoriale, inclusiv public-private, în vederea elaborării, aprobării și implementării unor programe integrate de educație parentală, adaptate culturilor locale, diversității și diferitelor categorii de beneficiari;
- elaborarea, aprobarea și implementarea metodologiei de formare (standarde profesionale, curriculum, acreditare) a educatorilor parentali, capabili să realizeze programe de dezvoltare a competențelor parentale;
- selectarea și formarea resurselor umane din diverse sectoare în domeniul parentalității pozitive, capabile să presteze servicii de calitate în dezvoltarea abilităților și competențelor parentale la părinți/ reprezentanții legali/persoana în grija căreia se află copilul și viitorii părinți, acoperind domeniile educație, protecție și sănătate a copilului;
- dezvoltarea unui sistem de indicatori privind rezultatele activității specialiștilor implicați în prestarea serviciilor de educație parentală;
- dezvoltarea serviciilor de informare/documentare, de asistență și consiliere psihopedagogică, de consultanță a părinților și a viitorilor părinți prin utilizarea unor structuri deja existente la nivel de grădiniță/școală/centre de sănătate/centre comunitare/centre de resurse și informare pentru părinți/centre de documentare și informare/centre de resurse pentru educația incluzivă etc. și crearea altora noi, în special pentru familiile în situație de risc;
- oferirea, conform unor planuri intersectoriale de acțiuni la nivel central și local, a serviciilor de educație parentală destinate diferitelor categorii de

- părinți /reprezentanți legali/persoana în grija căreia se află copilul și tinerilor (ca viitori părinți);
- realizarea unor campanii de comunicare privind promovarea practicilor de parentalitate pozitivă, diversificarea surselor de informare, elaborarea și diseminarea de postere, broșuri, fluturași informaționali, ghiduri de bune practici, spoturi publicitare etc.;
- promovarea prin mass-media a principiilor și acțiunilor cuprinse în prezenta Strategie, a serviciilor de dezvoltare a abilităților parentale și a programelor de educație parentală.

### **Posibile rezultate ale politicilor publice (outcome)**

Rezultatele exprimate în mod cuantificabil descriu schimbările care au intervenit în mediul economic, cultural și social. Acestea reprezintă impactul pe termen lung generat de rezultatele obținute într-o anumită perioadă de timp. Aceasta este cea mai importantă parte a strategiei, precum și a documentelor de politici publice. Ulterior, rezultatele oferă celor care formulează politicile publice, precum și societății, posibilitatea de a evalua nivelul rezultatelor realizate în etapa de implementare a strategiei sau într-un moment ulterior. Uneori, diferite strategii sunt complementare, contribuind la obținerea acelorași rezultate.

Rezultat ale politicilor publice:

- 25% dintre specialiști (educație preșcolară, educație preuniversitară, asistență medicală primară și asistență socială), instruiți pentru a oferi programe de educație parentală pentru părinți/reprezentanți legali/persoana în grija căreia se află copilul și programe de dezvoltare a abilităților parentale în rândul tinerilor (viitori părinți);
- 80 % dintre părinți /reprezentanți legali/persoana în grija căreia se află copilul participanți la programe de educație parentală aplică practici pozitive de îngrijire, creștere și educație a copiilor;
- 75 % dintre copii (cu vârste între 0–18 ani) se vor dezvolta armonios într-un mediu familial mai prielnic atingerii potențialului lor;
- 90% din copii cu vârsta de 0–5 ani se dezvoltă corespunzător standardelor de învățare și dezvoltare timpurie;
- 75 % dintre tineri (potențial viitorilor părinți) cu abilități parentale dezvoltate;

### **Posibile rezultate ale acțiunilor (output)**

Fiecare politică publică trebuie să fie implementată de către anumite instituții. Rezultatele acțiunilor reprezintă servicii sau produse furnizate de către o instituție în funcție de obiectivul acesteia și de cei în fața cărora instituția respectivă este pe deplin responsabilă. Aceasta parte a strategiei descrie conexiunea dintre rezultatele acțiunii și rezultatele, mai ample, ale politicii publice. La fel ca rezultatele politicii publice, rezultatele acțiunilor trebuie să fie măsurabile și să se bazeze pe surse de date de încredere.

- Funcționarea unui sistem național intersectorial funcțional; acces asigurat al părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul și viitorilor părinți la informare, cursuri/ servicii/ programe de educație parentală și colaborare intersectorială eficientă.
- Existența unui cadru legislativ-normativ național racordat la standardele internaționale în domeniul dezvoltării abilităților și competențelor parentale și mecanism financiar de dezvoltare a serviciilor de educație parentală funcțional.
- Resurse umane (specialiști din diferite sectoare) competente de a presta servicii calitative de dezvoltare și consolidare a abilităților și competențelor parentale ale părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul;
- Rețea națională de educatori parentali formată pentru a oferi programe de educație parentală de calitate și la standarde internaționale;
- Copiii beneficiază de condiții adecvate pentru dezvoltarea armonioasă (în toate dimensiunile sale), cu respectarea drepturilor și a demnității lor fundamentale;
- Atitudini și percepții ale părinților, familiilor și comunităților axate pe promovarea unui mediu pozitiv, în care copiii și tinerii pot să crească și să se dezvolte, să-și valorifice la maxim potențialul lor fizic și psihic nativ;
- Accesul asigurat pentru toți tinerii de a-și dezvolta abilitățile parentale și a învăța practici pozitive de creștere, îngrijire și educare a copiilor;
- Sistem național funcțional de monitorizare și evaluare a serviciilor oferite părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul și viitorilor părinți pentru dezvoltarea abilităților și competențelor parentale.
- Raport anual intersectorial privind dezvoltarea serviciilor de educație parentală, a programelor de formare, a rețelei de educatori parentali activi și a părinților care au beneficiat de servicii destinate dezvoltării abilităților și competențelor parentale, resurselor financiare implicate, elaborat de Cancelaria Primului-ministru cu sprijinul tuturor ministerelor implicate.

### **Indicatori urmăriți de o posibilă strategie națională pentru susținerea parentingului**

Beneficiarii direcți programelor de educație parentală sunt:

- părinții/reprezentanți legali/persoana în grija căreia se află copilul (bunici, rude, tutori/curatori, asistenți parentali profesioniști, părinți–educatori, părinți adoptivi);
- specialiștii din toate domeniile care lucrează cu copiii și familia (educatori, cadre didactice din învățământul primar, gimnazial și liceal, asistenți sociali, medici de familie, asistenți medicului de familie, asistenți medicali comunitari, psihopedagogi, psihologi, polițiști, coordonatori pentru lucrul cu tinerii, specialiști din domeniul cultură etc.);
- viitorii părinți (adolescenți, tineri, gravide și partenerii acestora).

Beneficiarii indirecti ai programelor de educație parentală sunt:

- toți copiii vor fi beneficiari indirecti ai programelor de educație parentală (indiferent de starea materială a familiei, mediul de reședință, apartenența etnică, limba vorbită, sex, vârstă, apartenența politică sau religioasă, starea de sănătate, caracteristicile de învățare și dezvoltare, comportamente antisociale sau antecedente penale), cu accent pe copiii și familiile în situație de risc;
- membrii comunității;
- ministere, departamente, instituții educaționale, de sănătate, de protecție socială, juridice, de cultură, instituții de cercetări științifice, de formare inițială și continuă etc.

Indicatorii de progres ai Strategiei sunt:

- planul național de acțiuni privind dezvoltarea educației parentale aprobat;
- număr sporit de beneficiari ai serviciilor de educație parentală;
- date dezagregate pe variabile în domeniul parentalității, obținute inclusiv prin studii și cercetări realizate în domeniu;
- creșterea numărului de furnizori de formare în domeniul educației parentale;
- acte legale și normative privind dezvoltarea educației parentale revizuite;
- profesia de educator parental, instituționalizată;
- existența unor standarde de calitate a serviciilor de educație parentală aprobate;
- resurse financiare pentru dezvoltarea serviciilor de educație parentală, alocate.

Metodologie și instrumente de monitorizare și evaluare a serviciilor de educație parentală elaborate și aplicate;

- curriculum de educație parentală destinat tuturor specialiștilor din diverse sectoare aprobat și implementat;
- programe de educație a părinților pentru dezvoltarea competențelor și abilităților parentale, particularizat pentru părinții care au copii de vârste diferite (perioada perinatală, 0–2 ani, 3–6 ani, 7–10 ani, 11–15 ani și 16–18 ani), cu caracteristici specifice (copii cu cerințe educaționale speciale, copii cu probleme de comportament, copii adoptați, copii aflați în grija altor rude sau persoane etc.) aprobate și implementate;
- programe de formare inițială și continuă în educația parentală aprobate și implementate;
- planuri de învățământ preuniversitar și/sau universitar revizuite cu includerea disciplinei „Educația parentală”;
- servicii și programe funcționale de informare/documentare/asistență și consiliere psihopedagogică/consultanță a părinților și a viitorilor părinți;
- programe integrate de educație parentală pentru părinți/reprezentanții legali/persoana în grija căreia se află copilul și viitori părinți aprobate și implementate;
- număr sporit de copii/preadolescenți/adolescenți care înregistrează creșterea succesului școlar, reducerea problemelor cu care se confruntă copilul (abandon școlar, comportament antisocial și implicarea copiilor în acțiuni

criminale, exploatare prin muncă, abuz și neglijare, intimidare, consumul de substanțe etc.);

- număr sporit de părinți/ reprezentanții legali/persoana în grija căreia se află copilul, responsabili și abilitați cu cunoștințe și deprinderi practice în vederea îndeplinirii eficiente, protectoare și sănătoase a obligațiilor de părinte;
- nivel ridicat de cunoștințe, abilități și competențe parentale pozitive în rândul părinților/reprezentanților legali/persoanei în grija căreia se află copilul – participanți la serviciile de informare, consiliere și educație parentală;
- ponderea părinților/reprezentanților legali/persoanelor în grija căreia se află copilul cu competențele parentale îmbunătățite.

### **Implicații bugetare ale unei posibile strategii naționale pentru susținerea parentingului**

Estimarea fondurilor suplimentare pentru implementarea strategiei, împărțite pe ani, și dacă este posibil – prezentate cu un anumit grad de detaliere, în conformitate cu direcțiile și activitățile strategiei. Trebuie să se menționeze activitățile care pot fi implementate cu ajutorul resurselor existente.

Pentru dezvoltarea unui sistem de educație parentală la nivel național, propune câteva scenarii, care implică cheltuieli bugetare, după cum urmează (UNICEF, 2017):

- Formarea unei rețele naționale de *formatori în educație națională*, la nivelul fiecărui județ, și la nivelul sectoarelor minicipiului București, pregătiți să realizeze programe de formare a educatorilor parentali de la nivel local.

*Tabel 11.1.*

Estimarea costurilor pentru formarea formatorilor în domeniul parentingului.

Nr. unități administrative	Nr. de persoane	Nr. total de Formatori instruiți	Cost/ formator –lei-	Total costuri formare Formatori –lei-
47	4	188	1 387	260 756

*Sursa:* calculele autorului.

Formarea unei rețele de educatori parentali la nivelul comunității. La nivel de județ/sector mun. București vor fi formați câte 100 de educatori parentali.

*Tabel 11.2.*

Estimarea costurilor pentru formarea educatorilor parentali în toate comunitățile din România.

Nr. total de educatori parentali instruiți	Cost/ educator parental – lei	Total costuri formare educatori parentali – lei
7 108	1 315	9 348 754

*Sursa:* calculele autorului.

Tabel 11.3.

Estimarea costurilor privind organizarea sesiunilor de parenting la nivel local.

Nr. părinți participanți–program de parenting cu câte 10 sesiuni	Cost per părinte – lei	Total costuri pentru toți părinții participanți – lei
2 553 861	116	295 041 105

Sursa: calculele autorului.

Pentru asigurarea calității serviciilor de educație parentală sunt necesare costuri pentru management, monitorizare și evaluare.

Tabel 11.4.

Estimarea costurilor de administrare a programelor de parenting.

Categoria	Nr. unități	Cost anual per unitate – lei-	Total -lei
Cheltuieli anuale de management, monitorizare si evaluare	7 108	724	5 144 299
Facilitatori pentru supervizare (cost mediu per scoala)	7 108	141	1 003 934
<b>Total</b>	<b>7 108</b>	<b>865</b>	<b>6 148 233</b>

Sursa: calculele autorului.

În concluzie, după etapa de formare a educatorilor parentali, ar fi necesar o alocare bugetară de 295 041 105 lei pentru primul an pentru 2 553 861 de părinți participanți la cursurile de educație parentală. Fiecare părinte participă la cursuri de parenting în momentul în care copilul intră într-un nou ciclu de învățământ.

Începând cu al doilea an, vor participa la cursuri de educație parentală un număr mediu de 150 000 de părinți. Costurile anuale sunt:

Tabel 11.5.

Estimarea costurilor pentru organizarea programelor de parenting la nivel local (începând cu al doilea an).

Nr. părinți participanți – programe de parenting cu câte 10 sesiuni	Cost per părinte –lei	Total costuri pentru toți părinții participanți – lei
150 000	116	17 329 121

Sursa: calculele autorului.

Tabel 11.6.

Estimarea costurilor necesare administrării programelor de parenting (anual).

Categoria	Nr. unități	Cost anual per unitate – lei	Total - lei
Cheltuieli anuale de management, monitorizare și evaluare	7 108	724	5 144 299
Facilitatori pentru supervizare (cost mediu per unitate)	7 108	141	1 003 934
<b>Total</b>	<b>7 108</b>	<b>865</b>	<b>6 148 233</b>

Sursa: calculele autorului.

### **Implicații legislative ale unei posibile strategii naționale de susținere a parentingului în România**

Prezentul scenariu este elaborat ținând cont de legislația în vigoare; astfel, sunt propuse doar o serie de măsuri care sunt în acord cu legislația, dar pot fi adaptate pentru a stimula practicile în domeniul educației parentale, după cum urmează:

- implicarea universităților în dezvoltarea unor programe de formare inițială și continuă în domeniul educației parentale;
- revizuirea fișelor de post ale cadrelor didactice, asistenților medicali și a asistenților sociali care sunt implicați în educație parentală, astfel încât 2 ore pe săptămână, alocate educației parentale, să fie incluse în normă;
- explicitarea rolurilor de supervizare a educației parentale la nivel județean pentru instituțiile responsabile din domeniul educațional, social și medical (ISJ, CJRAE, Direcția de Sănătate Publică, DGASPC);
- introducerea în COR a profesiei de educator parental;
- dezvoltarea unui mecanism financiar de susținere a educației prin participarea autorităților locale, județene și naționale.

### **Activități de monitorizare și evaluare a unei posibile strategii naționale de susținere a parentingului în România**

Evaluarea se va realiza pe baza: (1) datelor statistice furnizate de către organele abilitate; (2) rapoartelor prezentate de către direcțiile/instituțiile de învățământ, structurile teritoriale de asistență socială, instituțiile medico-sanitare, servicii de ordine publică, alte instituții și organizații; (3) analizelor, studiilor, cercetărilor în domeniu; (4) altor informații relevante.

În procesul evaluării, Consiliile județene, municipale și locale vor elabora rapoarte de progres la fiecare etapă privind realizarea prevederilor prezentei Strategii și le vor prezenta Cancelariei Prim-ministrului. Monitorizarea și evaluarea

va fi formulată în calitate de indicatori de progres. Impactul va fi măsurat la nivelul beneficiarilor direcți și indirecti.

Evaluarea de impact se va realiza la nivel de politici, programe și măsuri, la începutul, la mijlocul și la sfârșitul etapelor de implementare, cu scopul de a evidenția măsura în care ele și-au atins obiectivele propuse. De asemenea, aceasta va urmări, mai ales în cazul politicilor, schimbările semnificative și durabile în mediul de intervenție și în contextul social mai larg datorate respectivelor politici sau programe, care nu s-ar fi produs în lipsa acestora.

### **Etapale ulterioare și instituțiile responsabile**

Această parte prezintă sarcinile instituțiilor implicate în procesul de implementare. Fiecare etapă este relevantă pentru direcțiile de acțiune și instituția responsabilă. Implementarea prezentei Strategii include trei etape, care sunt delimitate prin arii specifice de intervenții prioritare pentru fiecare etapă de implementare.

- Etapa I de implementare cuprinde perioada anilor 2020–2021, care se va axa pe elaborarea planului național de acțiuni privind dezvoltarea educației parentale, elaborarea curriculumului integrat la nivel național destinat specialiștilor, elaborarea curriculumului național pentru educatori parentali, elaborarea metodologiilor, formarea resurselor umane, realizarea unor programe pilot de educație parentală și de pregătire a resurselor umane, inițierea campaniilor de informare, evaluarea activităților desfășurate, realizarea unor analize de costuri, detaliate pentru diferite tipuri de programe.
- Etapa a II-a de implementare cuprinde perioada anilor 2021–2022, fiind concentrată, în primul rând, pe continuarea acțiunilor trasate și/sau demarate în cadrul primei etape, în special, în vederea asigurării sustenabilității politicilor și durabilității rezultatelor și parentale. În această etapă se continuă organizarea de programe extinse pe diferite categorii de părinți/persoane în grija cărora se află copiii și campaniile de informare. Totodată, în această perioadă se consolidează structura de implementare, modalitățile practice de monitorizare și evaluare.
- Etapa a III-a de implementare cuprinde anii 2022–2025, în cadrul căreia se vor extinde la nivel național activitățile educație parentală și de dezvoltare a abilităților parentale la tineri (ca viitori adulți) se continuă campaniile de informare.

Implementarea Strategiei va fi asigurată la nivel central de MEN, MMJS, MS, Ministerul Afacerilor Interne (MAI), Ministerul Justiției (MJ), Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Mediului și Ministerul Culturii. Ministerele de resort vor semna un protocol comun de parteneriat în vederea asumării rolului fiecăruia în implementarea prezentei Strategii. Autoritățile centrale/locale vor încheia acorduri de parteneriat cu organizațiile internaționale și ONG-urile de profil pentru dezvoltarea și crearea serviciilor și programelor de educație parentală. După aprobarea de către Guvern a prezentei Strategii, va fi elaborat de către



ministerele de resort Planul național de dezvoltare a educației parentale și se vor dezvolta planuri de acțiuni integrate la nivel intersectorial prin participarea ministerelor implicate. Planul național de dezvoltare a programelor de parenting va fi elaborat pentru fiecare etapă de implementare a Strategiei. Ministerele de resort vor colabora în vederea elaborării documentelor reglatoare și vor opera modificări și completări la cadrul legal și normativ în acord cu rolurile asumate de fiecare în parte și cu domeniul de competență a fiecăruia.

MEN în colaborare cu MMJS, MS pot coordona:

- mecanismul de formare a resurselor umane în domeniul educației parentale (elaborarea curriculumului integrat național pentru specialiștii din domeniile implicate, curriculumului pentru formarea educatorilor parentali, curriculumului pentru disciplina opțională „Educație parentală”, a materialelor didactice și informative etc.);
- consolidarea serviciilor existente și crearea serviciilor noi în domeniul dezvoltării abilităților și competențelor parentale;
- elaborarea bazei naționale de date a furnizorilor de formare în domeniul educației parentale, programe și servicii existente;
- Ministerul Culturii în colaborare cu Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Mediului vor coordona realizarea unor activități în vederea promovării parentalității pozitive prin artă, cultură, tradiții naționale, dotarea bibliotecilor, filme documentare, festivaluri etc.;
- MAI în colaborare cu MJ vor realiza activități de prevenire și profilaxie a comportamentelor antisociale a copiilor și a implicării copiilor în acțiuni criminale în vederea promovării parentalității pozitive și asigurarea protecției drepturilor copilului;
- MEN în colaborare cu MMJS, MS și MAI vor coordona realizarea studiilor și cercetărilor în domeniul educației parentale;
- coordonarea procesului de monitorizare și evaluare a implementării prezentei Strategiei revine Cancelaria Prim-ministrului;
- prevederile prezentei Strategii privind planul de acțiuni realizat la nivel central vor fi transpuse în acțiuni corelate și coerente de aplicare a lor la nivel local în corespundență cu necesitățile identificate, în special cele legate de alocarea spațiilor, crearea condițiilor pentru dezvoltarea serviciilor de educație parentală;
- Consiliile Județene (prin Intermediul CJRAE) responsabile de implementarea, coordonarea, monitorizarea și evaluarea prezentei Strategii și recomandă autorităților centrale și locale noi direcții de activitate în domeniul dezvoltării abilităților și competențelor parentale;
- Consiliul Județean/Consiliul General al Municipiului București va elabora și aproba în termeni rezonabili un plan de acțiuni integrat în corespundere cu Planul național de dezvoltare a educației parentale;
- fiecare Direcție de la nivel județean/municipiului București va monitoriza implementarea planului de acțiuni raional/municipal în domeniul lor de competență pentru dezvoltarea educației parentale;

- în cadrul primăriilor, responsabilitatea implementării, coordonării și monitorizării revine Consiliului Local;
- la nivel local activitățile de dezvoltare a competențelor parentale vor fi realizate în proximitatea părinților și pe fiecare sector (în primării, instituții de educație preșcolară și preuniversitară, la nivelul asistenței medicale primare și în cadrul serviciilor sociale, poliție, etc.). Aceste activități vor fi realizate de către toți specialiștii care lucrează cu părinții/reprezentanții legali/persoana în grija căreia se află copilul în oricare din instituțiile sociale, medicale sau educaționale din comunitate și care au beneficiat de formare/specializare în domeniul educației parentale;
- Cancelaria Prim-ministrului, Consiliile județene, municipale și locale vor monitoriza și evalua implementarea prezentei Strategii, care se va realiza la sfârșitul fiecărei etape și la sfârșitul perioadei pentru care este aprobată prezenta Strategie și vor face publice rapoartele de progres.

## Bibliografie

- Alegre, A. (2011). Parenting Styles and Children's Emotional Intelligence. What do We Know? *The Family Journal*, 19(1), 56–62.
- Balsells, A., Amorós, P., Fuentes-Pelaez, N., Mateos, A. (2011). Needs Analysis for a Parental Guidance Program for Biological Family: Spain's Current Situation. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 34, 21–37.
- Barber, B.K. (1996). Parental Psychological Control: Revisiting a Neglected Construct. *Child Development*, 67, 3296–3319.
- Catarsi, E. (2003). L'approche positive dans la prévention et les professions socio-éducatives en Italie. *Revue internationale de l'éducation familiale*, 7(1), 71–80.
- Cojocaru, D. (2008). Copilăria și construcția parentalității. Asistența maternală în România, Iași: Edit. Polirom.
- Cojocaru, D., Cojocaru, S., Ciuchi, O.M. (2011). Conditions for Developing the National Program for Parent Education in Romania. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 34, 144–158.
- Cojocaru, S., Cojocaru, D. (2011 a). *Educatia parentala in Romania*. Studiu UNICEF.
- Cojocaru, S., Cojocaru, D. (2011b). Naturalistic Evaluation of Programs. Parents' voice in Parent. Education Programs. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 34E, 49–62.
- Consiliului Europei (2006). Recomandarea nr. 19/2006 a Consiliului de Miniștri a către statele membre, referitoare la politicile care vizează susținerea parentalității pozitive.
- Cotter, K.L., Bacallao, M., Smokowski, P.R., Robertson, C.I.B. (2013). Parenting Interventions Implementation Science: How Delivery format Impacts the Parenting Wisely Program. *Research on Social Work Practice*, 23(6), 639–650.
- Crai, E. (2017). Early and Forced Marriages in Roma Communities, Romania Country Report 2015, CoE – CAHROM.
- Guvernul Suediei (1999). Strategia națională pentru sprijin parental.
- Kiernan, G., Axford, N., Little, M., Murphy, C., Greene, S., Gormley, M. (2008). The School Readiness of Children Living in a Disadvantaged Area in Ireland. *Journal of Early Childhood Research*, 6(2), 119–144.
- Long, N. (2007). Special Section: Learning from Experience: Shifting from Clinical Parent Training to Broader Parent Education. *Clinical Child Psychology and Psychiatry*, 12(3), 385–392.
- Maher, E.J., Corwin, T.W., Hodnett, R., Faulk, K. (2012). A Cost-Saving Analysis of a Statewide Parenting education Program in Child welfare. *Research on Social Work Practice*, 22(6), 615–625.
- Miller, A.L., Lambert, A.D., Speirs Neumeister, K.L. (2012). Parenting Style, Perfectionism, and

- Creativity in Hight- Ability and High-Achieving Yourng Adult. *Journal for the Education of the Gifted*, 35(4), 344–365.
- Parlamentul Italiei (1997). Legea nr. 285 din 28 august 1997.
- Parlamentul Portugaliei (1999). Legea nr. 147/1999, privind Protectia copiilor și tinerilor aflați în situație de risc.
- Rodrigo, M.J., Martin, J.C., Mateos, A., Pastor, C., Guerra, M. (2013). Impact of the „Learning Together, Growing In Family” Programme on the Professionals and Attention to Families Services. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 42, 145–165.
- Sanders, M. (2008). Triple P- Positive Parenting Program as a public health approach to strengthening parenting. *Jurnal of Family Psychology*, 22, 506–517.
- Shulruf, B., Wang, G. (2011). Parent Influence on Outcomes for Children: HIPPY as a Cost-Effective Option. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 34, 7–20.
- Tobolcea, I., Soponaru, C. (2013). The Attitude towards Parenting Programmes Involving Children with Disabilities. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala* , 41, 129–143.
- UNICEF (2017). Analiza de costuri pentru Educație Incluzivă de Calitate, București.
- Vesely, C.K., Ewaida, M., Anderson, E.A. (2014). Cultural Competence of Parenting Education Programs Used by Latino Families: A Review. *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, 36(1), 27–47.



## 12. LOCUL ȘI ROLUL SERVICIILOR SOCIALE ÎN VIAȚA FAMILIILOR MONOPARENTALE

*Luminița Ionescu*

La sfârșitul secolului al XIX-lea, în viața socială din România a apărut o profesie nouă, total diferită de profesiile existente în acea perioadă, unică prin scopul ei, numită „asistență socială”. Construită social (Paine, 2011), această profesie este prezentă în majoritatea societăților, dar cunoaște grade diferite de dezvoltare de la o societate la alta. Scopul acestei activități îl constituie necesitatea sprijinirii persoanelor care se află în stare de dificultate, ajutarea acestora să reușească să depășească anumite perioade dificile din viață. Profesia de „asistență socială” a apărut în societatea românească „timid” la început, „...ca orice început, dar a cunoscut o dezvoltare frumoasă, grație susținătorului ei, Dimitrie Gusti, marele sociolog român care a fost inițiatorul construcției acestei activități. Deținând funcții importante în administrația centrală, o serie de personalități ale timpului au fost implicate în apariția și evoluția acestei profesii; printre acestea, ar putea fi evocați următorii: dr. Iuliu Moldovan – Ministrul Sănătății și Ocrotirilor Sociale și autorul Legii sanitare din anul 1930, profesorul D. Mezincescu, Eforul Spitalelor Civile și Director al Institutului de Higienă și Sănătate Publică, domnul Sescioreanu, secretar general al Ministerului de Justiție și prim-procurorul Al. Procopie Dumitrescu, Sabin Manuilă, Director al Institutului Central de Statistică și mulți alții care se numără printre fondatorii profesiei de asistență socială (Sorescu, E.M., 2015). Odată cu înființarea în anul 1919 a Ministerului Muncii și Prevederilor Sociale a apărut și serviciul de Asistență Socială (idem).

Puțin mai târziu, în anul 1920, prin unirea Ministerului Muncii și Prevederilor Sociale cu Ministerul Sănătății, a început și dezvoltarea asistenței sociale prin recunoașterea cadrului legislativ și instituțional adecvat (idem). În cadrul noului minister funcționau două departamente: Direcția Generală a Asistenței Sociale și Consiliul Superior al Asistenței Sociale, care deținea rol consultativ la acea vreme. În concepția lui Dimitrie Gusti, „asistența socială” reprezintă o ramură a sociologiei concrete cu rol în terapia și profilaxia fenomenelor de devianță socială precizează E.M. Sorescu în „Revista de Asistență Socială” (2015).

Ea nu poate fi decât științifică, având două misiuni: a) cunoașterea tuturor situațiilor îngrijorătoare ale vieții sociale prin folosirea metodelor și tehnicilor investigației sociologice, b) elaborarea unor tehnici de intervenție directă prin mijloace de asistență socială „închisă” – în unități și instituții specializate, dar mai ales prin asistență socială „deschisă”, adică individualizată (Costa-Foru Andreescu, apud E. M. Sorescu, 2015). Asistența socială „deschisă” reprezentând cunoașterea mediului social, presupunea determinarea cauzelor care duc la imposibilitatea asigurării existenței indivizilor și identificarea mijloacelor necesare dezvoltării

personalității acestora, ajutându-i în acest fel să devină membri sociali normali, valoroși și încadrați în societate (idem). Principesa Ileana, în calitate de conducător spiritual a Asociației Creștine a Femeilor Române, a fost inițiatoarea înființării unei școli care să pregătească asistente sociale în România, în anul 1929, an în care îi propune Veturiei Manuilă să se ocupe de organizarea acesteia (Manuilă, 1938, apud Sorescu, E. M., 2019).

Mai târziu, soțul Veturiei Manuilă – dr. Sabin Manuilă, împreună cu marele sociolog Dimitrie Gusti și ministrul Iuliu Moldovan au înființat Școala Superioară de Asistență Socială cu durata de trei ani (idem). Dintre membrii colectivului care desfășurau activitate didactică în acea perioadă amintim fondatorii acesteia: Dimitrie Gusti, Mircea Vulcănescu, Jean Bart, Henry H. Stahl, Veturia Manuilă, Xenia Costa-Foru Andreescu, Traian Herseni, Sabin Manuilă și alții (idem). Meseria de asistent social a apărut ca o necesitate a vieții sociale, având ca obiective sprijinirea persoanelor aflate în dificultate deoarece „prin milă, bunăvoință și ajutoare bănești ocazionale nu se pot rezolva problemele celor cu nivel de trai scăzut, ale celor bolnavi, ale copiilor părăsiți de părinți, ale fenomenelor delincvente, vagabondajului, prostituției, etc.” (Costa-Foru Andreescu, apud Sorescu, E. M., 2015).

În anul 1930 apare Legea Serviciului Social, care prevedea, dezvoltarea serviciilor specializate și a programelor de dezvoltare la nivel comunitar (Zamfir, E., 2002). Ceea ce este de remarcat în acea perioadă constă în faptul că există o strânsă legătură între teoria socială și latura ei practic aplicativă. În ciuda tuturor rezultatelor remarcabile obținute de Școala de Asistență Socială de la București, sistemul comunist a considerat inutil acest domeniu, eliminând total după 1968 profesia de asistent social. Odată cu trecerea de la sistemul comunist la sistemul democrat în România, în anul 1990 (E. Zamfir) a reapărut profesia de asistent social. Astfel s-a reînființat secția de Asistență Socială în cadrul Facultății de Sociologie, luându-se în calcul două aspecte complementare:

- reconsiderarea tradiției învățământului românesc de asistență socială;
- preluarea unor modele din țările occidentale cu o bogată experiență socială (E. Zamfir).

În promovarea și dezvoltarea asistenței sociale după 1990, un rol important l-a avut Reprezentanța UNICEF din România, care prin implicarea sa (1990) a sprijinit dezvoltarea învățământului și crearea unor servicii de specialitate pentru copiii aflați în dificultate, prin noi practici model și centre pilot de asistență socială (idem). Dezvoltată mai degrabă fragmentat după 1989, axându-se în primul rând pe problemele sociale aflate în criză, lipsită de prezența unui sistem de priorități, Legea Asistenței Sociale adoptată în anul 2001, prezintă o nouă etapă în politica de asistență socială, promovând implementarea unui sistem național de asistență socială și prezentând principalele direcții în care aceasta ar trebui să se dezvolte (E. Zamfir, 2002). Cu pași mici, dar siguri, trecând prin multe forme de guvernare și cunoscând grade diferite de dezvoltare, profesia de asistent social a reușit să reziste și să se dezvolte astfel încât astăzi să reușească să acopere o arie mare de probleme sociale printre care pot fi numite:

- protecția copilului;
- protecția familiei;
- protecția persoanelor cu dizabilități;
- protecția persoanelor vârstnice;
- protecția persoanelor sărace;
- protecția șomerilor;
- protecția persoanelor cu venituri mici;
- protecția persoanelor singure aflate în dificultate etc.

Grija față de familie a fost manifestată încă de la apariția asistenței sociale în România, familia reprezentând prin tradiție entitatea de bază a societății. Abordările conceptuale ale familiei sunt numeroase având în vedere aria majoră de interes pe care o conferă această formă de comunitate umană. Definiția clasică propusă de G. P. Murdock atribuie familiei semnificația de „grup social al cărui membri sunt legați prin raporturi de vârstă, căsătorie sau adopție, trăiesc împreună, cooperează sub raport economic și au grijă de copii” (apud M. Voinea, 2005: 8). La rândul său, A. Giddens, apreciază familia ca fiind „un grup de persoane legate direct prin relații de rudenie, ai cărei adulți își asumă responsabilitatea pentru creșterea copiilor”, în timp ce E. Burgess și H. Locke „delimitează în cadrul familiei unitatea de interacțiuni și intercomunicări personale, cuprinzând rolurile sociale de soț și soție, mamă și tată, fiu și fiică, frate și soră”.

A. Berge, prin comparație cu personalitatea individuală, definește familia ca un fel de personalitate colectivă a cărei armonie generală influențează armonia fiecăreia dintre părți. Cl. Levi Strauss definește familia ca un grup care își are originea în căsătorie, fiind alcătuit din soț, soție și copiii născuți din unirea lor (grup căruia i se pot adăuga și alte rude), pe care îi unesc drepturi și obligații morale, juridice, economice, religioase și sociale (inclusiv drepturi și interdicții sexuale) (apud M. Voinea, 2005: 8).

Apărută încă din cele mai vechi timpuri, familia reprezintă cea mai veche formă de uniune umană între o persoană de sex feminin și o persoană de sex masculin, care se realizează în urma apariției și dezvoltării unor sentimente reciproce de dragoste, afectivitate, idealuri comune și avantaje reciproce. Din punct de vedere sociologic, familia reprezintă grupul de persoane unite printr-un act de căsătorie, filiație sau rudenie, în care funcționează legături emoționale puternice, unde partenerii locuiesc și își cresc copiii împreună, împărtășind aceleași idealuri și scopuri în viață. Familia reprezintă un grup social fundamental caracteristic tuturor societăților.

În cadrul familiei se dezvoltă o serie de relații sociale între soți, între părinți și copii, între copii și între familiile largite ale celor doi parteneri. Aceste relații pot fi diferite de la o familie la alta, în funcție de valorile împărtășite de membrii acesteia, de mediul de proveniență, de capacitatea fiecăruia de a se adapta la schimbare și de nivelul educațional pe care îl dețin. În funcție de acești factori, relațiile din cadrul familiei pot fi pe măsura așteptărilor, consolidând și întărind familia, dar în același timp pot fi și neașteptate, afectând în mod negativ sistemul familial. Incapacitatea de adaptare la un nou status social de soț/soție, de asumare a responsabilităților, a rolurilor și funcțiilor din cadrul familiei poate afecta sistemul familial prin separarea temporară sau definitivă a membrilor acestuia. Separarea

partenerilor în mod oficial prin divorț transformă familia nucleu cu copii în întreținere, în familia monoparentală.

Una dintre particularitățile familiei monoparentale constă în expunerea la anumite riscuri complexe, nu numai de natură economică, ci și sociale, afective, emoționale, dată fiind confruntarea părintelui singur cu sarcinile coplesitoare ce țin de îngrijirea și creșterea copiilor. Literatura de specialitate demonstrează cum absența sau pierderea partenerului de viață este un fenomen asociat cu un număr de riscuri atât pentru părintele singur, cât și pentru copii. Circumstanțele în care o familie poate deveni monoparentală sunt următoarele:

- disoluția familiei nucleare, ca urmare a incapacității unuia sau ambilor membri de a-și asuma rolurile și funcțiile ce le revin în urma încheierii căsătoriei;
- decesul unuia dintre părinți;
- adopția unui copil/copii de către o persoană adultă singură;
- nașterea unui copil în afara căsătoriei.

Familia monoparentală temporară sau permanentă, privită ca alternativă pozitivă la căsătoria nereușită (din diferite motive), poate ajuta la reechilibrarea membrilor ei din punct de vedere psihosocial și comportamental. „Creșterea divorțialității este doar una dintre dimensiunile transformării familiei nucleare și nu poate fi înțeleasă decât în ansamblul transformărilor care au avut loc” (Mihăilescu, 1999: 104).

Claude Martin (apud M. Segalen, 2011) considera că odată cu apariția divorțului apar o serie de alte „rupturi” în plan social, afectiv și economic în afara celui conjugal, aspect care îngreunează parcursul social al membrilor acestui tip de familie, putând apărea stări de nesiguranță sau chiar decăderi sociale.

Preluarea rolurilor și funcțiilor familiei (pentru întreținerea și educarea copiilor) de către un singur părinte, îl poate pune în dificultate cel puțin la începutul noului status, în cazul în care acesta nu primește ajutor informal sau formal din partea familiei largite, prietenilor sau specialiștilor în domeniu. Pot apărea neajunsuri financiare în raport cu nevoile existente în familie care pot exercita un impact negativ asupra stării de sănătate sau a evoluției sociale a familiei, poate apărea lipsa timpului din cauza suprasolicitării părintelui care preia în totalitate funcțiile și rolurile sociale ale partenerului plecat din familie, acesta fiind pus în dificultate în exercitarea funcțiilor de educație și socializare, funcții importante în integrarea socială a copilului/ilor în societate. Viața socială a familiei se poate deteriora din multe puncte de vedere, putând apărea abandonul școlar, marginalizarea sau chiar excluderea socială în cazuri extreme.

Problematica deosebit de complexă a familiei a constituit și constituie obiectul de preocupare pentru numeroase demersuri de cercetare. O tendință evidentă în ultima perioadă în societățile moderne este cea a creșterii numărului/ratei familiilor monoparentale, de unde rezultă o preocupare asupra modului în care se configurează relația dintre locul și rolul serviciilor sociale și calitatea vieții familiilor monoparentale.

În acest sens și mai ales din dorința de a creiona portretul beneficiarului de sprijin social, am realizat o investigație în anul 2017, având ca obiectiv cunoașterea particularităților familiilor monoparentale beneficiare de sprijin din partea serviciilor de specialitate, în cadrul Direcțiilor Generale de Asistență Socială și Protecția



Drepturilor Copilului, existente la nivelul celor șase primării de sector din București. Întrebările de cercetare au vizat condițiile în care familiile monoparentale ajung să solicite sprijin și măsura în care suportul primit are impact asupra calității vieții de familie, precum și particularitățile beneficiarilor (status marital, nivel de educație, status ocupațional).

Universul cercetării a fost constituit din beneficiarii de sprijin atât material, cât și financiar (din partea serviciilor de specialitate) aflați în evidența DGASPC-urilor sectoarelor Municipiului București, la nivelul lunii ianuarie 2017. Astfel, a fost identificat un număr de 237 beneficiari existenți în plată, iar aceștia au constituit și totalul subiecților investigați. Practic portretul la care am vrut să ajung este reprezentat de imaginea/caracteristicile familiilor monoparentale din acel moment. Metoda de cercetare prin care s-a realizat studiul a fost ancheta sociologică, utilizându-se ca instrumente de cercetare chestionarul și ghidul de interviu.

Chestionarul a fost aplicat beneficiarilor de servicii sociale și a cuprins o serie de întrebări referitoare la starea civilă, situația școlară, situația profesională, structura familiei (detaliată cu informații referitoare la vârsta și ocupația fiecărui membru al familiei), tipul locuinței și veniturile familiei (atât totale, cât și pe membru de familie). De asemenea, au fost realizate interviuri cu trei manageri de la nivelul serviciilor sociale de sector, având obiectivul de a obține informații calitative suplimentare despre beneficiarii serviciilor sociale. După aplicarea chestionarelor, trecând la realizarea bazei de date, o primă observație a sesizat numărul mic de familii monoparentale beneficiare de sprijin financiar și material în raport cu numărul familiilor monoparentale din București. Potrivit datelor prezentate de INS rezultă că divorțurile în anul 2017 au fost în număr de 2 740, iar rata de divorțialitate (divorțuri la 1 000 locuitori) în Mun. București a fost de 1,30<sup>1</sup>. Dar nu poate fi neglijat faptul că este posibilă desfacerea căsătoriei și prin procedura notarială prin înțelegerea partenerilor, date care nu sunt disponibile în acest moment. De asemenea, se cuvine de reținut faptul că familia monoparentală poate proveni și prin decesul unui părinte sau adopția unui copil de către o persoană singură, date despre care de asemenea nu avem cunoștință în prezent.

În continuare trebuie menționat faptul că sprijinul financiar și material se acordă conform legii, din momentul depunerii cererii și documentelor justificative pe perioadă nelimitată, atâta timp cât familia respectivă se încadrează în condițiile prevăzute de lege. Astfel, din cei 237 de subiecți incluși în investigație, unii au calitatea de beneficiari de mulți ani. Numărul beneficiarilor de servicii sociale pare limitat în raport cu numărul total al familiilor monoparentale existente la nivelul Municipiului București, reprezentând doar 0,086% din totalul familiilor monoparentale din anul 2017, iar faptul că de acest ajutor familiile înscrise pot beneficia ani mulți, trezește suspiciunea de dependență de sistem, nicidecum de acordarea unui ajutor pentru a se putea ajuta ei singuri mai târziu, cum este de așteptat. Una din variabilele urmărite a vizat statutul marital al subiecților, care oferă indicii asupra modalității de dobândire a calității de familie monoparentală. Astfel, distribuția subiecților în funcție de statutul marital (Tabel 12.1) sugerează modalitățile prin care subiecții au ajuns să fie reprezentanții unor familii

---

<sup>1</sup> ([http://www.insse.ro/old/sites/default/files/field/publicatii/evenimente\\_demografice\\_in\\_anul\\_2017pdf](http://www.insse.ro/old/sites/default/files/field/publicatii/evenimente_demografice_in_anul_2017pdf), <https://calatoriadivortului.ro/divortul-in-romaniain-2017/>)

monoparentale: cele mai multe cazuri (70%) apar raportate ca persoane singure având copii (evident, născuți în afara unei căsătorii), ceea ce reflectă tendința de slăbire a semnificației uniunii maritale cu caracter legal, menționată în majoritatea studiilor referitoare la familia contemporană. Alte modalități de achiziție a acestui status au fost divorțul (22,4%) și decesul partenerului (5,9%).

*Tabel 12.1.*  
Distribuția subiecților în funcție de statutul marital.

Status marital	Nr.	%	Procentaj cumulativ
necăsătorit(ă)	166	70,0	70,0
despărțit(ă) în fapt	3	1,3	71,3
divorțat(ă)	53	2,4	93,7
văduv(ă)	14	5,9	99,6
cu partenerul arestat	1	0,4	100,0
Total	237	100,0	

*Sursa:* cercetare autor „Locul și rolul serviciilor sociale în viața familiei monoparentale”, 2017.

Majoritatea studiilor privind sărăcia evidențiază corelația dintre acest fenomen și nivelul de educație: sărăcia apare atât ca o cauză a unui deficit de educație, cât și ca un efect al nivelului redus de educație. Apariția unui copil reprezintă o mare responsabilitate. Asumarea statusului de părinte prin constituirea căsătoriei denotă totodată asumarea responsabilităților aferente noilor roluri sociale ce urmează să fie realizate. Din rezultatele obținute se observă că, la nivelul populației investigate, un număr destul de mic dintre subiecți și-au asumat această responsabilitate. Acest aspect poate fi ilustrat de situația precară a statusului educațional al respondenților (Tabelul 12.2).

Mai mult de jumătate dintre părinții singuri analizați aveau un nivel scăzut de educație, respectiv 15,5% nu aveau deloc studii, iar 44,3% aveau până la patru clase. Nivelul lor redus de educație se asociază cu vulnerabilitatea acelor părinți atât în privința oportunităților de ocupare, cât și cea a asumării corecte a responsabilităților care să le permită realizarea adecvată a funcțiilor familiale.

*Tabel 12.2.*  
Statutul educațional al părinților singuri.

Statut educațional	Nr.	%	Procentaj cumulativ
fără studii	39	16,5	16,5
cu studii de până la patru clase	105	44,3	60,8
școală profesională/liceu	79	33,3	94,1
studii superioare	14	5,9	100,0
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>100,0</b>	

*Sursa:* cercetare autor „Locul și rolul serviciilor sociale în viața familiei monoparentale”, 2017.

O altă variabilă importantă pentru conturarea profilului beneficiarilor este reprezentată de statutul lor ocupațional. Așa cum reiese din Tabelul 12.3, există subiecți care declară că lucrează (25,3%), alții (1,3%) susțin că sunt independenți (se descurcă pe cont propriu), 0,8% sunt lucrători agricoli, iar 11,4% se declară lucrători

ocazionali (predomină menajul ocazional: „spălat covoare”, „curăţenie pe la cocoane”); la aceştia se adaugă şomerii (1,3%) fără indemnizaţie, pensionarii pe caz de boală (11,9%) şi încă o categorie în care sunt incluşi cei care se declară fără ocupaţie, susţinând că trăiesc din ajutorul primit de la rude, de la cunoştinţe.

Se cuvine menţionat că informaţiile furnizate de subiecţi în legătură cu ocupaţia ar putea fi privite cu o anumită rezervă, dată fiind posibilitatea ca ei să fie implicaţi mai mult sau mai puţin în economia informală; dacă ar fi recunoscut acest lucru ar fi apărut riscul ca sprijinul oferit de serviciile sociale să le fie suspendat.

Tabel 12.3.

Statusul ocupaţional al părinţilor singuri.

Status ocupaţional	Nr.	%	Procentaj cumul
elev (la nivel de gimnaziu)	2	0,8	0,8
student (învăţământ superior)	2	0,8	1,6
salariat	60	25,4	27,0
independent	3	1,3	28,3
muncitor agricol	2	0,8	29,1
lucrător ocazional	27	11,4	40,5
şomer	3	1,3	41,8
pensionar	28	11,8	53,6
fără ocupaţie	110	46,4	100,0
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Sursa: cercetare autor „Locul şi rolul serviciilor sociale în viaţa familiei monoparentale”, 2017.

Aproximativ 40% dintre subiecţii investigaţi lucrează, însă câştigurile salariale nu le asigură resursele necesare satisfacerii nevoilor lor de bază, fapt care îi determină să solicite sprijin din partea serviciilor sociale. În conţinutul Tabelului 12.4 este redată distribuţia subiecţilor după statusul lor ocupaţional în fiecare sector al Municipiului Bucureşti. Se remarcă un nivel mai ridicat de ocupare la nivelul sectoarelor trei şi patru.

Tabel 12.4.

Distribuţia părinţilor singuri în funcţie de statusul lor ocupaţional, pe sectoarele Municipiului Bucureşti.

Status ocupaţional	Sectoare:						Total
	1	2	3	4	5	6	
elev (gimnaziu)	0	2	0	0	0	0	2
student (studii superioare)	0	2	0	0	0	0	2
angajat	10	7	12	11	10	10	60
independent	0	0	0	0	1	2	3
lucrător agricol	2	0	0	0	0	0	2
lucrător ocazional	1	6	7	7	3	3	27
şomer	0	1	0	0	1	1	3
pensionar	6	4	5	5	6	2	28
fără ocupaţie	18	27	8	8	11	38	110
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>51</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>62</b>	<b>237</b>

Sursa: cercetare autor „Locul şi rolul serviciilor sociale în viaţa familiei monoparentale”, 2017.

Încercând să creionăm portretul/caracteristicile beneficiarilor de sprijin financiar și material din rezultatele obținute, am putea concluziona:

- numărul beneficiarilor de sprijin material și financiar este foarte mic în raport cu numărul total al familiilor monoparentale din acel moment. Este greu de crezut că lipsa unui părinte din familie nu este resimțită din punctul de vedere al funcțiilor pe care acesta trebuie să le îndeplinească astfel încât părintele rămas singur cu copii să se poată descurca fără a avea nevoie de sprijin din exterior;
- pentru a beneficia de acest sprijin trebuie ca venitul familiei – dacă există – să fie foarte mic, poziționat sub valoarea de 530 lei pe membru de familie. Practic, un astfel de nivel este foarte scăzut, fiind apreciat de subiecți ca insuficient pentru satisfacerea nevoilor de bază ale traiului de zi cu zi;
- cei mai mulți dintre beneficiari nu au școală, sau dacă au, foarte puțini au ajuns să termine 12 clase. Un nivel corespunzător de educație ar fi în măsură să le crească șansele de ocupare a unui loc de muncă;
- accesul lor la locuri de muncă este extrem de limitat; chiar dacă lucrează, activitățile în care sunt angajați nu beneficiază de plata adecvată care să le permită venituri corespunzătoare;
- mare parte dintre ei trăiesc din ajutorul familiei și din cel oferit de serviciile de specialitate;
- persoanele înscrise au posibilitatea să beneficieze de acest sprijin pe toată perioada cât copii sunt cuprinși în sistemul de educație, iar când copiii se apropie de finalul educațional, părinții recurg la modalitatea de a mai da naștere altor copii pentru a rămâne în sistem. Iată cum descria situația un șef de serviciu de la nivelul DGASPC de sector: „Se poate vorbi de o dependență în accesarea acestor prestații sociale. Familiile monoparentale care solicită acest sprijin social sunt: cele fără venituri (veniturile familiei sunt alcătuite doar din alocațiile de stat pentru copii și din bursele sociale, venituri care nu sunt luate în calcul la stabilirea acestor drepturi);
- familiile cu venituri mici (de până la 530 lei pe membru de familie); familiile fără locuință; familiile ai căror membri sunt fără pregătire profesională.

Experiența de până acum sugerează că la nivelul beneficiarilor există o preocupare redusă de a depăși situația dificilă în care se află, motivând că „nu doresc să lase copiii nesupravegheați”, „ori desfășoară activități fără forme legale”.

În aceste condiții se ridică întrebarea referitoare la familiile monoparentale ai căror membri desfășoară activități aducătoare de venituri (însă acele venituri le sunt insuficiente pentru a face față costurilor vieții): oare nu cumva aceste familii, în loc să fie sprijinite, motivate pentru eforturile pe care le întreprind, nu sunt oarecum penalizate, întrucât se situează ușor peste nivelul venitului pe membru de familie prevăzut de lege, ceea ce le împiedică să primească ajutor din partea serviciilor sociale specializate? Ar fi oportun să fie ajutați și cei care realmente doresc să se reechilibreze din toate punctele de vedere, cei care muncesc, merg la școli și vor să învețe, însă nu au banii necesari. Școala este gratuită, dar inegalități

sociale apar în momentul în care nu au bani de caiete, cărți, rechizite școlare. Se pot pierde copii buni, cu o bogată zestre genetică din cauza lipsei veniturilor.

Familia monoparentală reprezintă, în opinia mea, o structură socială cu caracteristici de care factorii de decizie politică și economică trebuie să țină seama în mod deosebit. În acest sens, al politicilor sociale în domeniul familiei, al diminuării sărăciei, al asigurării accesului egal pentru toți membrii societății la educație, mijloace de subzistență, locuri de muncă etc., familia monoparentală necesită o responsabilitate asumată la toate nivelurile de decizie, o cercetare permanentă a condițiilor de viață și muncă ale părinților care au acest status și o sensibilizare permanentă a spațiului public, a mediului economic, de afaceri, a principalilor actori politici care exercită influență în fiecare dintre aceste contexte societale.

### **Bibliografie**

- Alcock, P. (1997). *Understanding Poverty* (second edition). London: Macmillan.
- Giddens, A. (2001). *Sociologie*. București: Edit. All.
- Mihăilescu, I. (1999). *Familia în societățile europene*, București: Edit. Universității.
- Sorescu, E.M. (2015). *Învățământul românesc de asistență socială – istoric, standarde și perspective*, în *Revista de Asistență Socială*, București: Edit. Universității.
- Voinea, M. (2005). *Familia contemporană – Mică Enciclopedie*, București: Editura Focus.
- Zamfir E. (2002), *Asistența socială în România* în *Revista de Asistență Socială* nr 2/2002, București: Edit. Universității.
- [http://www.insse.ro/old/sites/default/files/field/publicatii/evenimente\\_demografice\\_in\\_anul\\_2017.pdf](http://www.insse.ro/old/sites/default/files/field/publicatii/evenimente_demografice_in_anul_2017.pdf).
- <https://calatoriadivortului.ro/divortul-in-romania-in-2017>.



### 13. POLITICI SOCIALE ADRESATE FENOMENULUI ÎMBĂTRÂNIRII POPULAȚIEI<sup>1</sup>

*Mariana Stanciu*

#### **Tendințe ale îmbătrânirii demografice la nivel mondial**

Îmbătrânirea populației este un fenomen natural, ce poate genera unele probleme sociale, vizând mai multe domenii ale vieții comunitare și individuale. Acest fenomen, însă, nu trebuie privit ca o amenințare, chiar dacă el poate afecta calitatea vieții multor persoane. Prin formularea și aplicarea unor politici sociale adecvate, bazate pe studii științifice asupra evoluției probabile a fenomenului, o bună parte din efectele adverse ale acestuia pot fi prevenite.

Fenomenul îmbătrânirii demografice se manifestă deja, de câteva decenii, în multe state ale lumii. Reducerea natalității și creșterea numărului de vârstnici schimbă continuu echilibrul dintre generații în toate țările lumii. Îmbătrânirea demografică a fost și va fi încă prezentă pe termen lung. În secolul al XX-lea, ponderea persoanelor vârstnice în populația mondială a fost în continuă creștere. Această tendință se va menține și în prima jumătate a secolului al XXI-lea. Dacă în anul 1950 ponderea vârstnicilor era de 8% (ONU, 2010), în anul 2050 ponderea vârstnicilor va depăși 22% din populația mondială. Etapa actuală a fenomenului este ireversibilă pe termen mediu. Ca urmare, instituții de profil ale ONU au emis rezoluții încă din anii '80 și au implementat politici de gestionare a acestui fenomen. Prima Conferință Mondială pe tema Îmbătrânirii Demografice a avut loc în anul 1981, cu acest prilej ONU lansând „Vienna International Plan of Action on Ageing” (Planul de Acțiune în domeniul Îmbătrânirii de la Viena). În anul 1991 Adunarea Generală a ONU a adoptat „United Nations Principles for Older Persons” (Principiile ONU pentru Persoanele Vârstnice), cuprinzând 18 paragrafe privind independența, participarea, asistarea și îngrijirea, dreptul la autorealizare și demnitate ale persoanelor vârstnice. La Conferința din anul 1999, Adunarea Generală a ONU a declarat anul 1999 An Internațional al Persoanelor Vârstnice, iar ziua de 1 Octombrie–Ziua Internațională a Persoanelor Vârstnice.

În anul 2002, la Second World Assembly on Ageing de la Madrid au fost proclamate principiile politicilor internaționale pentru secolul 21 în cadrul Political Declaration and the Madrid International Plan of Action on Ageing. Planul de Acțiune, lansat în 2002, a emis o nouă chemare la acțiune și la schimbarea atitudinilor, politicilor și practicilor sociale la toate nivelurile, în sensul valorificării uriașului potențial al vârstnicilor, de a contribui la dezvoltarea social – economică

---

<sup>1</sup> O versiune anterioară a fost publicată în „Politici sociale adresate fenomenului îmbătrânirii populației”, *Sociologie Românească*, vol. 30 (1)/2020.

și la creșterea bunăstării generale, prin crearea unui mediu socioinstituțional intens favorabil în acest sens. Problematika îmbătrânirii demografice a fost analizată și în seria de publicații a ONU, *World Population Ageing*, în mai multe rapoarte din anii 2002, 2007, 2009, 2013, 2015, 2018, dar și în prognozele ONU, publicate în *Revision of the World Population Prospects 2017*.

Potrivit *World Population Prospects: the 2017 Revision* (United Nations, 2017), la nivel mondial, **numărul persoanelor în vârstă de 60 de ani și peste a crescut, tendință ce se va accentua în deceniile viitoare**. Populația globală în vârstă de 60 de ani și peste – de 962 milioane în anul 2017 – era de peste două ori mai ridicată decât în anul 1980 (382 milioane). **Este de așteptat ca populația vârstnică să se dubleze din nou înainte de anul 2050, când va atinge 2,1 miliarde de persoane**. Populația de 80 de ani și peste va crește mai repede în masa totală a persoanelor vârstnice. Aceasta se va multiplica de trei ori în intervalul 2017–2050 de la 137 la 425 milioane.

Circa **două treimi din populația vârstnică trăiește în regiunile în curs de dezvoltare**, unde numărul acesteia crește mai rapid decât în regiunile dezvoltate. Prognoza ONU afirmă că în anul 2050, 8 din 10 persoane vârstnice vor trăi în regiunile în curs de dezvoltare (în Africa – creștere de 229%, în America Latină și Caraibe – creștere de 161%, în Asia – creștere de 132%).

**Durata medie a vieții la nivel mondial, în anul 2015, era de 71,4 ani – 73,8 ani pentru femei, 69,1 ani pentru bărbați**. Țările din top erau Japonia, Elveția și Singapore cu o durată medie a vieții de peste 83 de ani. Cea mai scăzută speranță de viață la naștere – 50,1 ani – era înregistrată în anul 2015, în Sierra Leone (*World Health Statistics 2016, Monitoring health for the Sustainable development goals, 2016*).

**În intervalul 2010–2015, femeile au trăit mai mult decât bărbații**, în medie cu 4,6 ani. În anul 2017, femeile generau 54 % din populația mondială de 60 de ani și peste, și 61% din populația de 80 de ani și peste. Durata medie de viață a bărbaților tinde să se apropie de cea a femeilor, astfel încât echilibrul genurilor în apropierea vârstei de 80 de ani să crească. Prognoza ONU prevede o scădere a proporției femeilor în vârstă de 80 de ani și peste cu 58 % în anul 2050 față de 2017. Proporția persoanelor în vârstă de 80 de ani și peste, la nivel global va crește de la 14 % în anul 2017 la peste 20 % în 2050.

**Numărul vârstnicilor crește mai rapid în mediul urban decât în cel rural**. În intervalul 2000–2015, numărul persoanelor de 60 de ani și peste a crescut cu 68% în zonele urbane, comparativ cu 25% în zonele rurale. Ca urmare, vârstnicii din urban tind să fie mai numeroși decât cei din rural. Fenomenul este mai accentuat pentru persoanele de 80 de ani și peste – proporția acestora în urban crescând de la 56 % în anul 2000 la 63 % în 2015.

**În anul 2017, una din opt persoane, la nivel global, era în vârstă de 60 de ani și peste**. În anul 2030, această proporție va deveni una la șase, iar în anul 2050 – una la cinci.

**Începând din anul 2030, persoanele vârstnice vor depăși numeric copiii de 0–9 ani** (1,41 miliarde versus 1,35 miliarde); din anul 2050, vor fi mai multe persoane de 60 de ani și peste decât adolescenți și tineri între 10–24 ani (2,1 miliarde versus 2,0 miliarde).



**Fenomenul îmbătrânirii este mai avansat în statele unde populația realizează venituri ridicate.** Japonia deține în prezent populația cea mai îmbătrânită: 33 % din populație era în vârstă de 60 de ani sau peste în anul 2017, fiind urmată de Italia (cu 29%), Germania (28%) și Portugalia (28%). În anul 2017, 20 de țări înregistrau trei sferturi din populația vârstnică la nivel global. Aproape una din patru persoane în vârstă de 60 de ani sau peste trăiau în China. În cinci țări: China, India, Statele Unite, Japonia și Federația Rusă trăia jumătate din populația de 60 de ani sau peste și 48% din populația de 80 de ani sau peste.

**Condiția umană la vârsta înaintată, statistic, presupune apariția unor situații de dependență economică și socială.** Raportul general de dependență a generațiilor vârstnice în raport cu generațiile mai tinere devine tot mai tensionat. Vârstnicii pot trăi mai mult, dar tot mai puține persoane apte de muncă se constituie ca surse de sprijin pentru vârsta a treia. *Raportul de dependență a generațiilor succesive de vârstnici* exprimă trebuințele de sprijin social și economic, prin intermediul familiei, al serviciilor comunitare, sau al unor transferuri financiare realizate prin asigurările și protecția socială. Asta deoarece nu toate persoanele vârstnice dispun de un potențial relevant pentru a se angaja în activități aducătoare de venituri după vârsta de 60–65 de ani. Analiza situației economice a vârstnicilor din diverse țări arată că, totuși, sunt și țări unde, vârsta cronologică pare a fi un predictor slab al gradului de dependență economică și social ce poate afecta generațiile vârstnice.

**La începutul anilor 1970, rata totală a dependenței globale atinsese un vârf de aproximativ 112 dependenți/100 persoane în vârstă de muncă, apoi a scăzut treptat la 74/100, în 2017.** Această rata va crește treptat în deceniile următoare. În anul 2030, va ajunge la 76/100, iar în 2050, la 79/100 (*United Nations 2017; World Population Ageing 2017*).

**La nivel global, rata dependenței doar pentru persoanele vârstnice a început să crească de la mijlocul anilor 1980, când era de 12 persoane de 65 de ani sau peste/100 de persoane între 20–64 ani.** În anul 2017, această rată era de 15/100 urmând să crească până în anul 2050, la 28/100. Rata de dependență în rândul vârstnicilor a fost cea mai ridicată în regiunile cu cele mai mari ponderi ale persoanelor vârstnice în total populație. Pentru America de Nord, este prognozată o creștere abruptă a acestei rate de dependență, la nivelul a 40/100 după anul 2035. Raportul de dependență pentru vârstnici va crește în ritm accelerat și în Asia, America Latină și Caraibe, de la 14/100 în 2017 la 34/100 în America Latină și Caraibe și la 31/100 în Asia, până în anul 2050. Ponderea persoanelor în vârstă va crește mai lent în Africa dar și în țările UE (*United Nations 2017; World Population Ageing 2017*).

### **Prognoză demografică și politici sociale europene**

Parlamentul European a emis mai multe rezoluții, inclusiv prin *Carta drepturilor sociale* (1989), vizând acest fenomen demografic. Consiliul European a adoptat mai multe decizii de profil, declarând anul 1993 „Anul european al

persoanelor vârstnice” și a lansat principiul *solidarității între generații* ca bază a gestionării problematicei sociale generate de îmbătrânirea populației europene. După anul 1995, Comisia a elaborat unele rapoarte demografice și de analiză a protecției sociale. După anul 2000, pe această tematică, au avut loc conferințe europene, unde au fost puse în discuție perspectivele dezvoltării economice în relație cu trendurile demografice, ale ocupării în relație cu îmbătrânirea demografică, ale consumului de servicii medicale. De asemenea, sunt intens dezbătute unele politici privind reorientarea producțiilor de medicamente, sau pe tema reformelor aplicate în domeniul pensionării, ori a manifestării concrete a principiului solidarității dintre generații prin asistența socială ș.a.

**Proгноza îmbătrânirii populațiilor europene.** Societățile moderne și în special cele europene se remarcă prin progresul realizat în domeniul longevității populației. În ultimii 20 de ani, europenii au câștigat, în medie, cam 6 ani la speranța de viață.

*Tabel 13.1.*

Persoane de 60 de ani și peste, la nivel global și european – 2017 – prognoză 2050.

	Persoane în vârstă de 60 de ani și peste (milioane)				Variația ponderii (procente)		Distribuția persoanelor în vârstă de 60 de ani și peste (procente)			
	1980	2017	2030	2050	1980–2017	2017–2050	1980	2017	2030	2050
<b>Nivel mondial</b>	382,5	962,3	1406,1	2080,5	151,6	116,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Europa	111,2	183,0	218,8	247,2	64,5	35,1	29,1	19,0	15,6	11,9

*Sursa:* United Nations, 2017, World Population Prospects: The 2017 Revision, World Population Ageing, 2017, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations • New York.

*Tabel 13.2.*

Persoane de 80 de ani și peste, la nivel global și european – 2017 – prognoză 2050.

	Persoane în vârstă de 80 de ani și peste (milioane)				Variația ponderii (procente)		Distribuția persoanelor în vârstă de 80 de ani și peste (procente)			
	1980	2017	2030	2050	1980–2017	2017–2050	1980	2017	2030	2050
<b>Nivel mondial</b>	35,8	137,3	201,9	424,7	283,3	209,3	100,0	100,0	100,0	100,0
Europa	13,9	37,5	46,6	72,5	169,2	93,5	38,8	27,3	23,1	17,1

*Sursa:* United Nations, 2017, World Population Prospects: The 2017 Revision, World Population Ageing, 2017, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations • New York.

Prognozele indică o menținere a tendinței de creștere a speranței de viață, pe fondul progreselor medicale fără precedent și a standardului de viață tot mai ridicat.

**Populația din UE.28** va ajunge, potrivit prognozei din *The 2018 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070 (EUROPEAN ECONOMY Institutional Paper 079)*, de la 511 milioane (2016) la

520 milioane în anul 2070. Populația în vârstă de muncă (persoanele cu vârste între 15 și 64 de ani) va scădea semnificativ de la 333 milioane (2016) la 292 milioane în 2070. Modificările de structură ale populației au în vedere ipotezele cele mai probabile privind ratele de fertilitate, speranța de viață și fluxurile migratorii.

Până în anul 2030, circa 15,6% din populația globală (care este rezidentă în Europa) va avea 60 de ani sau peste, iar 23,1% (rezidentă în Europa) va avea 80 de ani sau peste (Tabel 13.1, Tabel 13.2). Îmbătrânirea demografică va aduce schimbări semnificative în structura societăților europene, ceea ce va avea impact asupra economiei, sistemelor de securitate socială, sistemelor de sănătate, asupra pieței forței de muncă ș.a.

**Media speranței de viață la naștere în țările UE.28** a crescut în ultimele patru decenii, dar creșterea a încetinit, după anul 2010, în mai multe țări din Occident. Speranța de viață la naștere a atins 81 de ani în UE.28, adică peste 80 de ani în două treimi din statele UE.28. Cu toate că la nivelul UE s-au realizat progrese semnificative în domeniul calității ofertei de servicii medicale și ocrotirii sănătății populației, există în continuare mari decalaje în ceea ce privește speranța de viață între țările membre.

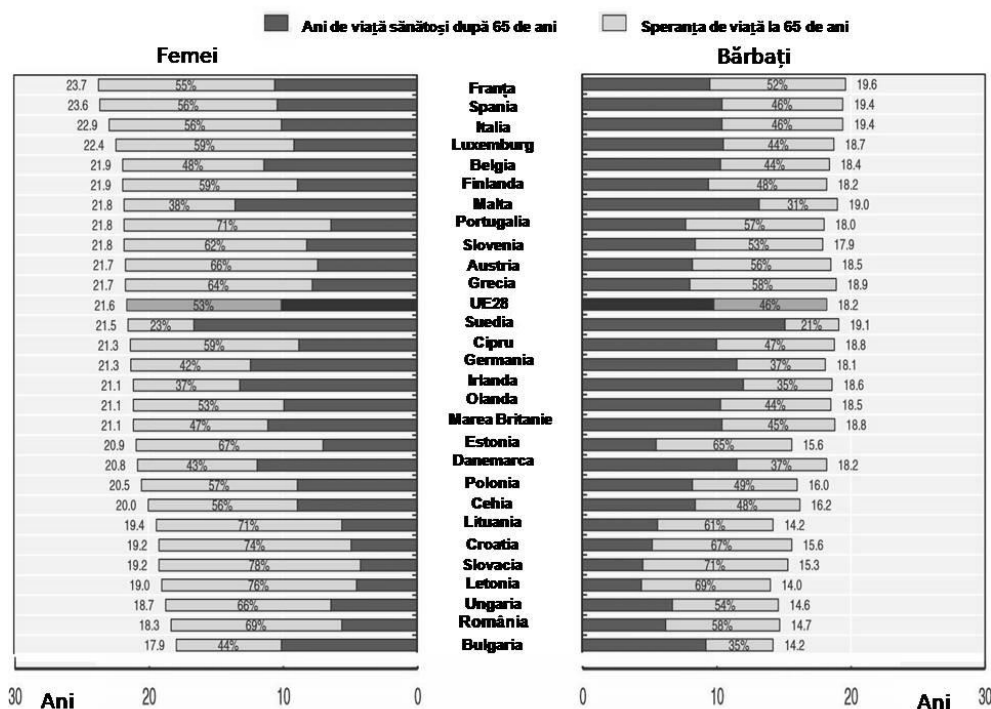
În anul 2016, Spania și Italia înregistrau valori peste 83 de ani, dar țări precum România, Bulgaria, Letonia sau Lituania oscilau încă în jurul valorii de 75 de ani (*\*\*\*Health at a Glance: Europe 2018, State of Health in the EU Cycle, OECD, European Union, 2018*).

Statistic, femeile trăiesc mai mult decât bărbații în medie cu aproximativ 5,5 ani, decalaje între genuri mult mai mari, în jur de 10 ani, înregistrându-se în România și Bulgaria. Asemenea decalaje persistă, în special, din cauza expunerii populației masculine din țările respective, la un consum crescut de tabac, alcool, sau a practicării unor diete alimentare mai puțin sănătoase, dar și pe fondul unui grad general mai ridicat al stresului de domeniu economic și ecologic.

**La nivelul mediei UE.28**, în anul 2016, femeile înregistrau o **speranță de viață de 21,6 ani**, din care **47% erau ani de viață sănătoși**, iar **bărbații**, deși înregistrau o **speranță de viață mai redusă decât femeile – 18,2 ani**, **54%** din acești ani erau **ani de viață sănătoși** (Grafic 13.1).

**Rata de dependență a persoanelor în vârstă din UE.28.** În anul 2017, în UE.28, existau 30 de persoane în vârstă de 65 de ani sau peste la 100 de persoane între 20–64 de ani, rata dependenței vârstnicilor urmând să atingă 53/100 până în anul 2050. Rata dependenței vârstnicilor europeni (65 de ani sau peste, față de persoanele între 15 și 64 de ani) va crește cu 21,6 puncte procentuale, de la 29,6% în 2016 la 51,2% în 2070. Aceasta înseamnă că, la nivelul mediei, UE.28 ar evolua de la 3,3 persoane în vârstă de muncă pentru fiecare persoană de 65 de ani sau peste, la doar 2,0 persoane în vârstă de muncă. Oferta de forță de muncă în UE.28, în rândurile celor între 20–64 de ani, va scădea cu 9,6% între 2016–2070 (9,7% în Zona Euro), deși ratele de participare la forța de muncă vor crește totuși de la 77,5% în 2016 la 80,7% în 2070. O asemenea creștere va proveni din rândurile femeilor și ale persoanelor vârstnice. În același interval, raportul de dependență al vârstnicilor de 80 de ani sau peste față de persoanele între 15–64 de ani va crește cu 14 puncte procentuale (de la 8,3% la 22,3%) (*\*\*\*Health at a Glance: Europe 2018, State of Health in the EU Cycle, OECD, European Union, 2018*).

Grafic 13.1. Speranța de viață și ani de viață sănătoși la 65 de ani, în funcție de gen, 2016, în țările UE.28.



Notă: 1. Media a trei ani (2014–16 exceptând Islanda: 2013–15).

Sursa: \*\*\*Health at a Glance: Europe 2018, State of Health in the EU Cycle, OECD, European Union, 2018

**Politici sociale adresate îmbătrânirii populației din UE.28.** Evoluțiile demografice din țările UE.28 vor genera schimbări în multe domenii ale politicilor sociale: în politicile familiale, în politicile de educație și învățare permanentă, în politicile piețelor forței de muncă, în protecția socială și sistemele de pensii, în politicile de sănătate și asistență medicală, în politicile de asistență socială ș.a. În asemenea domenii se vor realiza cheltuieli semnificative, susținute prin fonduri specializate de tip contributiv sau prin bugetele publice. Ca urmare, îmbătrânirea populației este și va fi periodic examinată din perspectiva sustenabilității financiare, iar rezultatele vor fi integrate în cadrul unor prognoze de către instituții specializate ale CE. Recent, pe această temă, CE a publicat *The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070) Institutional Paper 079, May 2018*.

Politicile ce vizează îmbătrânirea populației susținute încă din 2001 de Consiliul European de la Stockholm, au avut trei priorități: (I) reducerea rapidă a datoriei naționale publice; (II) creșterea ratei de ocupare a forței de muncă și a productivității muncii; (III) reformarea sistemelor de pensii, a sistemelor de îngrijire a sănătății și de asistență socială. Pentru prima dată, Consiliul European de la Stockholm a definit un obiectiv cantitativ ambițios în acest sens, pe care l-a și

atins: o creștere a ratei de ocupare a persoanelor în vârstă la 50% până în anul 2010 (de la 26,3% în anul 2000). Și la Consiliul European de la Barcelona s-a afirmat în mod tranșant că responsabilitatea pentru abordarea problemelor legate de îmbătrânirea populației va trebui împărțită între generații, acționându-se totodată, în sensul creșterii progresive cu aproximativ 5 ani a vârstei medii efective la care oamenii nu mai lucrează în UE, până în 2010. Evaluarea din anul 2004 efectuată de CE privind „Creșterea gradului de ocupare a forței de muncă în rândul lucrătorilor în vârstă și întârzierea ieșirii de pe piața muncii” a arătat că progresele înregistrate în domeniu au fost totuși insuficiente, în unele state, iar statele membre au fost invitate să dezvolte strategii mai cuprinzătoare de îmbătrânire activă, pentru a ieși din cultura politicilor de pensionare anticipată.

UE a lansat, în anul 2005, *Cartea verde a UE privind schimbările demografice* (CE, 2005). Problema acordării unor îngrijiri neadecvate la cerințele pieței muncii, cât și la trebuințele de îngrijire ale celor aflați în nevoie pot genera obstacole insurmontabile în calea unei mai bune utilizări a resurselor umane și pot împiedica creșterea economică. Politicile UE de pe piața muncii, au în vedere mobilizarea tuturor resurselor umane, în sensul unei mai bune reconcilierii a vieții profesionale cu viața de familie. Încă de la sfârșitul anilor 1990, reconcilierea dintre muncă și familie a fost integrată în *strategia europeană de ocupare a forței de muncă*. Importanța unor asemenea politici a fost confirmată și în anul 2000 în cadrul Strategiei de la Lisabona. Consiliul European din martie 2005 a subliniat posibilele consecințe pozitive ale reconcilierii măsurilor de muncă și de viață familială cu participarea mai largă a femeilor și a persoanelor vârstnice pe piața forței de muncă. Valorificarea potențialului de muncă al tuturor generațiilor, inclusiv al populației în vârstă, poate contribui la dezvoltarea economică și bunăstarea din UE și din statele membre.

În anul 2006, CE a afirmat în „*Viitorul demografic al Europei - de la provocare la oportunitate*” că „Având în vedere complexitatea provocărilor îmbătrânirii, o strategie globală pare a fi esențială. Atât la nivelul UE, cât și la nivel național, va fi necesară revizuirea politicilor existente pentru a determina dacă acestea trebuie adaptate”(CE, 2006: 7). Documentul formulează mai multe politici adecvate aplicabile la nivel național și comunitar, după cum urmează:

- sprijinirea reînnoirii demografice prin crearea unor condiții mai bune de viață pentru familii și prin reconcilierea vieții profesionale cu viața de familie;
- stimularea ocupării forței de muncă prin înființarea a mai multe locuri de muncă, ceea ce va contribui la o durată de viață mai lungă și mai bună;
- creșterea productivității și a performanței economice prin investiții în educație și cercetare;
- primirea și integrarea imigranților în societatea europeană;
- asigurarea finanțelor publice sustenabile pentru a garanta pensii adecvate, asistență medicală și îngrijire pe termen lung.

O rezoluție a CE privind „Oportunitățile și provocările schimbărilor demografice în Europa: contribuția persoanelor în vârstă la dezvoltarea economică și socială”, adoptată la 22 februarie 2007, a subliniat necesitatea de a mări participarea

persoanelor în vârstă, inclusiv prin muncă voluntară, și prin crearea de noi perspective de participare economică („economia de argint”) a persoanelor vârstnice, accentuând importanța consolidării unei imagini publice pozitive a persoanelor în vârstă.

Până în prezent, la nivelul UE, sute de milioane de euro au fost investite, în cercetarea privind impactul îmbătrânirii populației în domeniul sănătății, al extinderii bolilor neurodegenerative, și al dezvoltării socioeconomice. Cercetările de acest gen au fost incluse în Programul Orizont 2020. Îmbătrânirea activă și sănătoasă precum și menținerea independenței socioeconomice a persoanelor în vârstă reprezintă o provocare pentru toate statele europene. Acest lucru creează noi oportunități de a gândi creativ și a inova tehnologii, servicii sau noi modele de afaceri centrate pe satisfacerea trebuințelor persoanelor vârstnice. Acest obiectiv stă la baza „*Parteneriatului european pentru inovare privind îmbătrânirea activă și în condiții bune de sănătate*” lansat de CE în anul 2011, spre a face față provocărilor induse de schimbările demografice.

**Protecție socială și prognoză privind cheltuielile pentru susținerea politicilor adresate îmbătrânirii demografice.** Sistemele de protecție socială generează instrumentele de bază în gestionarea schimbărilor induse de îmbătrânirea demografică. Acestea au rolul de a ține sub control riscul de sărăcie și de îmbolnăvire, mărin­d coeziunea socială. Eficacitatea sistemelor de protecție socială în contextul schimbărilor demografice reprezintă o provocare pentru orice guvern care trebuie să garanteze asigurarea prosperității într-o societate aflată în îmbătrânire pe scară socială largă. *Metoda deschisă de coordonare*, dezvoltată pentru a ajuta guvernele naționale în elaborarea unor astfel de politici și strategii, vizează organizarea unui proces voluntar de cooperare în domeniul politicilor sociale, bazat pe obiective comune convenite și pe indicatori comuni ce vor sta la baza evaluării atingerii obiectivelor fixate. Scopul acestei metode este acela de a dezvolta un proces de învățare reciprocă, prin examinarea unor politici, programe sau aranjamente instituționale specifice, prezentate drept bune practice.

Menținerea unui grad ridicat de protecție socială implică revederea și readaptarea din mers, continuă, a politicilor și strategiilor adresate segmentului de persoane vârstnice, corelat cu trebuințele celorlalte segmente ale populației. Asta deoarece în comunitățile moderne, în care de-a lungul timpului, gospodăriile se structurează pe un număr tot mai redus de membri, pare a fi exclusă o revenire la condiții de viață ale unei epoci în care familia lărgită își putea asuma și asigura mijloacele de existență și îngrijirea persoanelor vârstnice. Ca urmare, reformele europene ale viitorului trebuie să ofere soluții ingenioase de constituire și transfer al resurselor necesare, cel puțin până spre anii 2050, către un segment relativ mare al populației (în jur de 30%), fără a genera tensiuni economice sau sociale majore. Asta pentru a nu permite căderea în sărăcie a populației vârstnice. Sub o formă sau alta, transferurile au existat și vor exista totdeauna. Două concepte vor trebui avute permanent în vedere: *solidaritatea între generații* – ce vizează finanțarea sistemului pe termen lung, și *echitatea între generații* – ce crește în relevanță pentru toate generațiile. Decidenții politici vor trebui să țină seama de aceste principii, pentru asigurarea unui echilibru cât mai satisfăcător între posibilitățile de finanțare și satisfacerea imperativelor sociale generate de trebuințele sociale și de asigurarea echității între generații.

Ca efect al îmbătrânirii populației vor crește solicitările adresate serviciilor medicale, serviciilor comunitare și instituțiilor de asistență socială. În anul 1999, îngrijirea sănătății a devenit unul dintre cele patru domenii ale protecției sociale. Consiliul European de la Lisabona (2000) a abordat pe larg posibilitatea de a oferi servicii de sănătate de calitate, iar Consiliul de la Göteborg (2001) a repus problema cadrului instituțional și comunitar pentru acordarea de îngrijiri persoanelor vârstnice. Sistemele de îngrijire și de asistare a sănătății pe lung termen, adresate persoanelor vârstnice, vor trebui să gestioneze trei domenii esențiale:

- asigurarea accesului solicitanților în stare de necesitate, indiferent de veniturile lor, la un nivel decent al calității îngrijirii;
- asigurarea sustenabilității financiare a sistemelor de îngrijire;
- asigurarea unui raport calitate/preț just al serviciilor acordate contra cost.

Îmbătrânirea populației este monitorizată și din perspectiva politicilor economice. Analiza și evaluarea economică, desfășurate la nivel micro și macro, contribuie la înțelegerea efectelor reale și potențiale ale schimbărilor demografice și stau la baza fundamentării eventualelor politici sociale. CE analizează performanțele statelor europene în sfera bunăstării sociale, acordând o atenție specială implicațiilor economice și bugetare ale îmbătrânirii populației. Proiecțiile privind cheltuielile legate de necesitatea finanțării sistemelor de pensii, a asigurării asistenței medicale și asistenței sociale pe termen lung generează dezbateri intense la nivelul UE.<sup>28</sup> Ca urmare, sunt inițiate numeroase studii privind sustenabilitatea finanțelor publice, desfășurate ca parte a guvernantei economice și a coordonării la nivelul UE, inclusiv a Pactului european de stabilitate și de creștere, și a sistemelor de supraveghere fiscală. Periodic sunt pregătite rapoarte demografice și prognoze actualizate.

Prognoza CE în privința îmbătrânirii demografice din UE pornește de la presupunerea unei rate medii relative scăzute de creștere a PIB-ului european pe termen lung – 1,2% până în anul 2040 și 1,5% în intervalul 2040–2070, adică 1,4% pentru întregul interval 2016–2070 (1,3% pentru Zona Euro) (*The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States* (2016–2070, EC).

Potrivit *Scenariului de Bază* al proiecțiilor CE, impactul fiscal al îmbătrânirii populației va fi semnificativ în aproape toate statele membre ale UE, efectele devenind vizibile deja în următoarele două decenii. Cele mai mari incertitudini vizează cheltuielile din sfera serviciilor medicale și din serviciile de îngrijire pe termen lung (*The 2018 Ageing Report: Economic ...*, EC). Scenariul de Bază al CE care a proiectat un cost total al fenomenului îmbătrânirii populației europene de 25% din PIB-ul mediu European, în anul 2016, susține că acest cost va crește cu 1,7 puncte procentuale din PIB-ul mediu European până în anul 2070 (pentru Zona Euro, față de 26% din PIB în 2016, cheltuielile vor crește cu 1,1 puncte procentuale până în anul 2070). Cele mai mari cheltuieli vor fi efectuate până în anul 2040, acestea rezultând în principal din trebuințele primare ale sistemelor de pensii. Diminuarea necesarului de fonduri în acest domeniu, potrivit proiecției CE va deveni posibilă abia după trei decenii de creștere. Trei grupuri distincte de țări s-au conturat în această privință:

- în opt state cheltuielile totale proiectate vor scădea (în unele cu peste

3 puncte procentuale): Grecia, Croația, Franța, Lituania, Italia, Letonia, Estonia și Spania;

- într-un alt grup cheltuielile vor crește moderat cu până la 3 puncte procentuale – Portugalia, Danemarca, Cipru, Polonia, Suedia, România, Bulgaria, Finlanda, Ungaria și Slovacia;
- într-un grup de zece state cheltuielile vor crește mai mult cu 3 puncte procentuale sau mai mult din PIB – Olanda, Austria, Irlanda, Germania, M.Britanie, Belgia, R.Cehă, Slovenia, Malta, Luxemburg.

Capitolele de cheltuieli prevăzute să crească cel mai mult până în anul 2070 sunt cele destinate serviciilor medicale și serviciilor de îngrijire pe termen lung, care împreună vor crește cu 2,1 puncte procentuale din PIB (îngrijirea pe termen lung cu 1,2 puncte procentuale, iar serviciile medicale cu 0,9 puncte procentuale) (în Zona Euro cu 1,8 puncte procentuale). După o creștere de 0,8 puncte procentuale din PIB până în anul 2040 (Zona Euro: 1,3 puncte procentuale) a cheltuielilor pentru pensiile publice este proiectată o revenire la nivelul din 2016 (UE: – 0,2 puncte procentuale, Zona Euro: – 0,4 puncte procentuale).

Tabel 13.3.

Proiecții ale dinamicii cheltuielilor bugetare corelate cu vârsta/îmbătrânirea populației – media UE.28 (2016-2070), pe capitole de cheltuieli (puncte procentuale din PIB).

	Pensii			Sănătate			Îngrijire pe termen lung			Itemi corelați strict cu îmbătrânirea populației		
An(ii)	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070
Medie UE.28	11,2	+0,8	-0,2	6,8	+0,6	+0,9	1,6	+0,6	+1,2	24,1	+2,0	+1,8

	Educație			Indemnizație de șomaj			Total itemi corelați cu vârsta		
An(ii)	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070
Medie UE.28 (%)	4,5	-0,1	+0	0,8	-0,2	-0,2	25,0	+1,8	+1,7

Sursa: The 2018 Ageing Report Economic&Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070) Institutional Paper 079, May 2018, European Commission.

**Cheltuielile publice pentru pensii** vor crește până în anul 2040, după care vor reveni foarte aproape de nivelul actual până în anul 2070. Se estimează că reformele aplicate până în prezent în domeniul pensiilor vor permite stabilizarea cheltuielilor publice pentru pensii ca pondere din PIB pe termen lung, în special ca urmare a majorării vârstei de pensionare, a modificării parametrilor sistemelor de pensii, sau ca urmare a indexării pensiilor. În *The 2018 Ageing Report* se preconizează ca pensia publică medie să scadă în medie cu 10,6 puncte procentuale față de salariul mediu, la nivelul UE. În statele membre cu sisteme de pensii private suplimentare, valoarea totală a pensiilor în raport cu salariile medii se preconizează a fi cu 10,5 puncte procentuale mai mare decât în statele membre fără sistem de



pensii privat. În plus, este de așteptat ca vârstele de pensionare să mai crească în viitor în toate statele UE.

**Cheltuielile pentru sănătate** vor crește cu 0,6 puncte procentuale până în 2040, dar cu 0,9 puncte procentuale per total până în anul 2070.

**Cheltuielile de îngrijire pe termen lung (asistența socială) și îngrijirea sănătății** vor contribui per total cu 1,2 puncte procentuale din media PIB al UE.28 la creșterea cheltuielilor legate de fenomenul îmbătrânirii populației, până în anul 2070.

**Itemii corelați strict cu îmbătrânirea populației (per total)** vor contribui totuși cel mai mult la creșterea cheltuielilor bugetare – cu 2,0 puncte procentuale până în anul 2040, adică cu 1,8 puncte procentuale din media PIB UE.28, pe întreaga perioadă până în anul 2070.

### **Îmbătrânirea populației din România**

În România, pe fondul înaintării naturale în vârstă a generațiilor, s-au suprapus și unele cauze precum scăderea ratei natalității, creșterea speranței de viață, scăderea ratei mortalității sau creșterea fluxurilor migraționale internaționale. Contribuția cea mai ridicată a avut-o scăderea ratei natalității, scăderea mortalității sau creșterea duratei medii a vieții având rol secundar. Diminuarea ratei natalității a fost influențată și prin migrația spre urban a populației mai tinere din rural, care, treptat a renunțat la comportamentul procreativ tradițional, manifestând un comportament centrat pe viața profesională și mai puțin orientat spre nașterea de urmași. Astfel, s-a accentuat îmbătrânirea demografică în rural, mărindu-se decalajul în acest sens, dintre cele două medii rezidențiale. Îmbătrânirea populației și scăderea ratei natalității sunt tendințe specifice modelului demografic european, ce vor continua pe termen lung.

În România anului 2016, populația de 65 de ani sau peste depășea cu 350 000 persoane populația de 0–14 ani, potrivit INS (Andrei 2018). Comparativ cu 1 ianuarie 2017, la 1 ianuarie 2018 a avut loc o scădere a ponderii persoanelor tinere (0–14 ani) și o creștere cu 0,3 puncte procentuale a populației de 65 ani sau peste. *Indicele de îmbătrânire demografică* a crescut de la 107,9, la 1 ianuarie 2017, la 110,7 persoane vârstnice/100 persoane tinere, la 1 ianuarie 2018. Populația României, după criteriul domiciliului, a scăzut la 22,194 milioane persoane la 1 ianuarie 2018, fiind cu 0,2% mai mică față de 1 ianuarie 2017. *Populația urbană*, ca și aceea *de gen feminin* sunt majoritare (56,4%, respectiv 51,2%) (INSSE 2018, *Populația după domiciliu ...*). La 1 ianuarie 2018, populația după domiciliu din urban era de 12,508 milioane persoane, în scădere cu 0,1% față de 1 ianuarie 2017. Populația feminină, la 1 ianuarie 2018 era de 11,358 milioane persoane, în scădere cu 0,2% față de anul precedent.

**Vârsta medie a populației din România** a crescut, la 1 ianuarie 2018, fiind de 41,3 ani, cu 0,2 ani mai mare decât la 1 ianuarie 2017. Vârsta mediană era de 41,2 ani – cu 0,4 ani mai mare decât la 1 ianuarie 2017. O asemenea vârstă medie caracterizează țările cu populație „adultă”. Cea mai mare pondere în totalul populației, la 1 ianuarie 2018 era înregistrată de grupa 45–49 de ani (8,6% – 8,8%

masculin, 8,3% feminin). Grupa 0–4 ani reprezenta 4,6% din total populație.

**Speranța de viață la naștere** a populației din România – 75,3 ani – prezintă un decalaj de 6–7 ani față de statele vest – europene, situându-se cu 5,9 ani sub media europeană.

*Tabel 13.4.*

Evoluția speranței de viață la naștere pentru populația totală în România.

Perioada	Populație totală	Perioada	Populație totală
1900	36,40 ani	2006–2014	De la 73,47 la 75,44 ani
1974–1975	69,3 ani	2015	75,39 ani
1998–2000	Peste 70,00	2016	75,56 ani
2011	73,98 ani	2017	75,40 ani

*Notă:* Speranța de viață la naștere în anul de referință s-a calculat pe baza numărului populației după domiciliu și al decedaților cu domiciliul sau reședința obișnuită în România. Indicatorul speranța de viață la naștere se referă la populația în funcție de domiciliu. Surse: Andrei, coord., 2018, INS. Comper, 2011, Vulea, 2018.

*Tabel 13.5*

Speranța de viață în funcție de gen – România comparativ cu UE.28.

	Anul	Media UE.28	Media României
Speranța de viață la naștere	2017	f. 83,5 ani; b. 78,3 ani	f. 79,1 ani; b. 71,7 ani
Speranța de viață la vârsta de 65+	2017	f. 21,4 ani; b. 18,1 ani	f. 18,3 ani; b. 14,7 ani
Speranța de viață sănătoasă la 65+	2016	f. 10,1 ani; b. 9,8 ani	f. 5,6 ani; b. 6,2 ani

*Sursa:* Eurostat 2018, A look at the lives of the elderly in the EU today, Life expectancy at birth by sex; Eurostat 2019, Healthy life years and life expectancy at age 65 by sex.

România înregistrează a patra speranță de viață la naștere scăzută din UE – 75,4 ani, față de media UE.28 de 81 ani, dar și cele mai mici cheltuieli cu sănătatea din UE.28, potrivit Raportului *Sănătatea pe scurt: Europa, CE, OCDE, 2018*. În România se înregistrează un decalaj mare între speranța de viață a bărbaților (71,7 ani) și cea a femeilor (79,1 ani), diferențe mai mari, de peste 10 ani, fiind înregistrate în Letonia și Lituania.

**Speranța de viață la 65 de ani.** Cunoașterea speranței de viață la anumite vârste oferă unele repere utile pentru configurarea unor politici socioeconomice, în domenii precum politicile de ocupare a forței de muncă, politicile de pensionare, politicile din domeniul îngrijirii sănătății.

Pentru femei, speranța de viață la 65 de ani este de 18,02 ani, în timp ce pentru bărbați, este de 14,68 ani (INS, 2014). Speranța de viață la 65 ani, în perioada 1970–2014, a crescut cu circa 2 ani în cazul bărbaților, și cu 3,6 ani în cel al femeilor.

**Speranța de viață sănătoasă.** În perioada 2007–2014, cu toate că a crescut durata medie a vieții, atât la bărbați, cât și la femei speranța de viață sănătoasă a scăzut, de la 62,5 ani la 59 ani pentru femei și de la 60,5 ani la 59 ani pentru

bărbați. Față de mediile din UE (de 61,4 ani la bărbați și 61,8 ani la femei), speranța de viață sănătoasă la naștere din România este mai mică – cu 2,4 ani pentru bărbați și cu 2,8 ani pentru femei.

Situația este similară pentru **speranța de viață sănătoasă pentru persoanele de 65 de ani**, aceasta fiind de 5,7 ani pentru femei și 5,9 ani pentru bărbați, comparativ cu 8,6 ani pentru ambele sexe la nivelul mediei UE-28 (*Redacția Alba24.ro., 2016*).

**România înregistrează a doua rată ridicată a mortalității din UE.28, după Bulgaria** – de 1 530 decese/100 000 locuitori, față de o medie UE.28 de 1 036/10 000. Cea mai frecventă cauză de deces – bolile sistemului circulator (cardiovasculare, cerebrovasculare). România se află pe ultimul loc în UE.28 la cheltuielile pentru sănătate, cu 983 euro anual pe locuitor, mai puțin cu 250 euro decât Bulgaria. La polul opus se află Luxemburg, cu 4 713 euro, în timp ce media UE.28 este de 2 773 euro (*Andrei, 2018, INS*).

Ratele mortalității specifice pe cauze de deces din România diferă pe sexe. Mortalitatea feminină are valori superioare celei masculine în cazul bolilor aparatului circulator, al bolilor endocrine, de nutriție și metabolism, al bolilor sistemului nervos și al bolilor aparatului genito-urinar. Pentru alte cauze de deces se manifestă o „supramortalitate masculină” mai accentuată în cazul tumorilor, leziunilor traumatice, otrăvirilor și a altor consecințe ale cauzelor externe, ale bolilor aparatului respirator și ale bolilor aparatului digestiv. Decesele înregistrate în anul 2016 au continuat să aibă ca principale cauze bolile aparatului circulator – 57,8% (în principal boala ischemică a inimii 19,3% și bolile cerebro-vasculare – 16,7%) și tumorile (20,1%). Decesele datorate acestor două cauze au reprezentat 77,9% din totalul deceselor. Comparativ cu 2015, în anul 2016 s-a menținut ordinea principalelor cauze de deces, pe primul loc situându-se bolile aparatului circulator, urmate de tumori, bolile aparatului respirator (5,7%) și bolile aparatului digestiv (5,6%). Datorită nivelului diferențiat al mortalității pe medii de rezidență înregistrat și în anul 2016, durata medie de viață a populației din mediul urban a fost superioară celei din mediul rural, cu 2,76 ani. Pentru ambele sexe, durata medie a vieții în mediul urban a fost mai mare decât cea din rural. Diferențe mai accentuate s-au înregistrat la populația masculină (3,14 ani) față de cea feminină (1,79 ani) (*Andrei 2018, INS*). Toate acestea survin pe fondul unui deficit masiv de fonduri alocate dezvoltării resurselor umane, sectorului social și în special sistemului public de servicii medicale. Unul din cinci români – 20 puncte procentuale, cu vârsta între 20 și 64 de ani trăiește în prezent într-o țară din UE, în timp ce, la nivelul țărilor din UE.28, media acestui indicator este de 3,8 puncte procentuale.

### **Condițiile de viață ale vârstnicilor din România**

Principalii factori ce condiționează calitatea vieții vârstnicilor din România decurg din dimensiunea economică a vieții sociale. Ca urmare, politicile sociale vizând condițiile de viață ale vârstnicilor din țara noastră trebuie să țină seama de realitățile social-economice existente și de evoluțiile previzibile ale acestora pe termen mediu și lung.

Cele două categorii distincte de populație vârstnică – 65–79 de ani și 80 sau peste – au probleme comune, dar pot avea și probleme specifice. Politicile adresate acestora trebuie să țină seama, de ponderea persoanelor vârstnice aflate în risc de sărăcie/deprivare materială severă în fiecare categorie de vârstă în prezent, dar și de necesitatea prevenirii ajungerii într-o situație de risc în viitor. Factori ce pot schimba nivelul de bunăstare socială al persoanelor vârstnice pot fi numeroși, decurgând din situația socială a persoanelor respective, din situația locuirii lor, din starea lor de sănătate, din nivelul de educație, din standardul lor de viață actual dar și din nivelul de dezvoltare sau standardul de viață al comunității în general.

*Tabel 13.6.*

Factori ce pot influența condițiile de viață ale persoanelor vârstnice.

	Anul	Media în UE.28	Media în România
Pondere populație vârstnică în total populație	2016	19,2%	17,4%
Populație de 65+ care trăiește singură	2015	32,1%	35,6%
Populație de 65–74 ani economic activă încă	2016	9,5%	15,0%
Populație de 65+ ani care călătorește	2015	48,8%	13,5%
Populație de 65+ care utilizează internetul cel puțin o dată pe săptămână	2015	45%	13%

Sursa: Eurostat, 2018, A look at the lives of the elderly in the EU today, Life expectancy at birth by sex.

Din cei câțiva indicatori cuprinși în Tabelul 13.6 observăm decalajele mari existente între condițiile de viață ale populației din România comparative cu media UE.28. Asta deoarece în România, unele riscuri ale îmbătrânirii populației nu sunt recunoscute social și, ca urmare, nu sunt finanțate prin politici social-economice corespunzătoare. Principalele consecințe ale procesului de îmbătrânire a populației din România vizează:

- problemele ce decurg din dependența economică a unor categorii de vârstnici (sărăcie, deprivare materială severă, lipsa unei locuințe sau venituri insuficiente);
- dependența familială problematică a unor vârstnici cu grad limitat de autonomie în exercitarea vieții personale (lipsa unor membri de familie aparținători, abandon familial ș.a.);
- deficitul de satisfacere a unor trebuințe de servicii pentru populația vârstnică (acces dificil la serviciile medicale sau la serviciile comunitare de îngrijire pe termen lung);
- dificultăți de finanțare a pensiilor, ajutoarelor sociale și altor forme de sprijin.

Indicatorii monitorizați până în prezent în cadrul UE.28 cu privire la standardul de viață al populației de 65+ ani arată persistența unor decalaje consistente între generațiile de vârstnici din România și cei din UE. Iată de ce o pondere mult mai ridicată a populației vârstnice din România continuă să fie

economic activă după vârsta pensionării, spre deosebire de populația din UE.28 care preferă (și își poate permite), într-o proporție mult mai mare – 48,8% față de 13,5% – să călătorească. **Evoluția persoanelor inactive, pe tranșe de vârstă**, ca procent din total populație inactivă indică o descreștere relativă a populației inactive de 60 de ani sau peste, de la 32,5% (1992) la 27,7% (2002) și o oarecare revenire la 31,7% (2011) din total populație inactivă.

*Tabel 13.7.*

Pondere persoane inactive, pe grupe de vârstă, în total persoane inactive, la recensămintele din anii 1992, 2002 și 2011.

Categorii de populație (%)	1992	2002	2013
0–14 ani	49,4	32,5	29,2
15–59 ani	18,1	39,8	39,1
60 de ani sau peste	32,5	27,7	31,7

*Sursa:* Recensământul populației și al locuințelor, în anii 1992–2011, CNS, INS.

Și indicatorii generali ai standardului de viață sunt grăitori în acest sens, cei mai importanți fiind riscul de sărăcie, deprivarea materială severă, nivelul veniturilor populației vârstnice ș.a. Declinul economic masiv din ultimele trei decenii a afectat sensibil o mare parte din generațiile ce au atins vârsta pensionării după 1990 și potrivit prognozei, va crea în continuare probleme, pe linia asigurării unei protecții economico-sociale adecvate, persoanelor vârstnice.

În România anului 2017 trăiau în jur de 5,22 milioane de pensionari, dispunând de o pensie medie lunară de 1 022 lei. Raportul dintre numărul mediu de pensionari de ASS și cel al salariaților era, în anul 2017, de 9 la 10, dar acesta prezenta variații semnificative de la o regiune la alta – de la numai 5 pensionari la 10 salariați în București, la 17 pensionari la 10 salariați în județul Teleorman.

În trimestrul I 2011, nivelul nominal mediu al veniturilor pensionarilor se apropia mai mult de media veniturilor totale ale populației din România (INS, 2011), veniturile din prestațiile sociale generând 53,1% din totalul veniturilor bănești ale pensionarilor. În trim. I 2017, însă, raportul dintre pensia medie nominală netă de ASS pentru limită de vârstă cu stagiu complet de cotizare (fără impozit și contribuția de asigurări sociale de sănătate) și câștigul salarial mediu net era de 51,1% (date INS, preluare din Roșu, 2017). Circa 22,8% din veniturile gospodăriilor de pensionari erau venituri în natură, iar 19,2% din veniturile lor proveneau din salarii. Un procent extrem de mic – 1,1% proveneau din agricultură și cam tot atât, din activități neagricole independente.

Din Tabelul 13.8 rezultă decalajul mare al veniturilor/persoană pentru pensionari comparativ cu salariații, precum și ponderea relativ ridicată a consumului de produse agroalimentare din resursele propriei gospodării, ceea ce indică agricultura de subzistență practică pe scară extinsă de către populația vârstnică.

Tabel 13.8.  
Nivelul și structura veniturilor totale ale pensionarilor comparativ cu alte categorii de ocupații, în trimestrul I 2011.

Statutul ocupational al capului gospodăriei	Venituri totale medii lunare/ persoană – lei	% din total:						din care:	
		Venituri bănești	din care:			venit din prestații sociale	Venituri în natură	C/v venituri în natură obținute de salariați din prestații sociale	C/v consum de produse agroalimentare din resurse proprii
			salarii și alte drepturi salariale	venituri din agricultură	venit din activități neagricole independente				
<b>TOTAL</b>	<b>803,79</b>	<b>80,6</b>	<b>47,6</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>	<b>24,9</b>	<b>19,4</b>	<b>1,9</b>	<b>17,5</b>
• Salariat	980,40	88,8	80,3	0,5	0,5	5,9	11,2	1,9	9,3
• Agricultor	511,34	46,8	7,8	16,2	3,4	12,8	53,2	1,3	51,9
• Șomer	490,34	75,5	34,7	0,7	4,0	23,5	24,5	3,1	21,4
• Pensionar	<b>815,53</b>	<b>77,2</b>	<b>19,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>53,1</b>	<b>22,8</b>	<b>1,9</b>	<b>20,9</b>
URBAN	908,36	90,8	60,6	0,4	2,3	24,0	9,2	2,2	7,0
RURAL	676,78	63,8	26,3	4,3	3,1	26,3	36,2	1,5	34,7

Sursa: INS, Veniturile și cheltuielile gospodăriilor populației, în trimestrul I 2011, COMUNICAT DE PRESĂ, Nr. 140 din 4 iulie 2011.

Tabel 13.9.

Veniturile brute ale populației de 65 de ani și peste, în România, 2015, 2016.

Anul	Venituri lunare medii/gospodărie (lei)	Veniturile lunare medii / persoană (lei)	Pondere venituri lunare medii/ gospodărie în veniturile totale ale gospodăriilor	Pondere venituri lunare medii/ persoană în veniturile totale/persoană
2015	2040,2	940,8	75,9	93,1
2016	2151,0	998,9	73,0	89,8

Sursa: Andrei, coordonator, 2018.

**Nivelul veniturilor din prestații sociale**, structura acestora și contribuția lor la formarea veniturilor gospodăriilor diferă de la o categorie de gospodărie la alta. **Veniturile din prestații sociale de care beneficiază gospodăriile de pensionari se ridicau la 1 279,4 lei lunar, din care 96,6% proveneau din pensii.** Pensile au asigurat peste jumătate (57,5%) din veniturile totale ale acestor gospodării, restul veniturilor fiind formate din salarii și alte drepturi salariale (22,4%), din contravaloarea consumului din resurse proprii (12,0%), din activități agricole și neagricole, din proprietate și alte venituri (8,1%).

Tabel 13.10.

Veniturile disponibile (nete), ale pensionarilor comparativ cu alte categorii de gospodării, în anul 2016.

Venituri disponibile	Total gospodării	Salariați	Lucrători pe cont propriu în activități neagricole	Agricultori	Șomeri	Pensionari
– medii lunare/gospodărie, lei	2 314,3	2 984,6	2 026,2	1 589,8	1 622,0	<b>1 860,5</b>
– medii lunare/persoană, lei	874,2	1 039,0	578,4	466,2	494,6	<b>864,0</b>
<b>În % față de total gospodării :</b>						
– medii lunare pe o gospodărie	100,0	129,0	87,5	68,7	70,1	<b>80,4</b>
– medii lunare pe o persoană	100,0	118,9	66,2	53,3	56,6	<b>98,8</b>

Sursa: Andrei, coordonator, 2018.

Prestațiile sociale au format 46,7% respectiv 37,6% din veniturile bănești ale gospodăriilor alcătuite din una, respectiv două persoane, cea mai mare parte a lor venind din pensii. Pondere prestațiilor sociale (în special a pensiilor) a fost mult mai mare în veniturile bănești ale gospodăriilor fără copii (32,7%), comparativ cu cea înregistrată în cazul gospodăriilor care au copii sub 18 ani în întreținere (10,0%) (Andrei INS, 2018).

Tabel 13.11.

Nivelul și structura cheltuielilor totale ale pensionarilor comparativ cu alte tipuri de ocupații, în trimestrul I 2011.

Statut ocupațional al capului gospodăriei:	Cheltuieli totale medii lunare/ persoană - lei	% din care:						
		Cheltu ieli bănești	din care, cheltuieli bănești pentru:				Impozite, contribuții, cotizații, taxe	C/v consum de produse agroalimen tare din resurse proprii
			Cheltu ieli de consum	din care pentru:				
				alimente și băuturi consumate	mărfuri nealimen tare	plata servici ilor		
TOTAL	727,60	80,7	60,6	21,2	19,6	19,8	16,0	19,3
• Salariat	879,45	89,7	61,2	20,6	19,4	21,2	25,2	10,3
• Agricultor	501,60	47,1	40,5	17,7	13,6	9,2	2,5	52,9
• Șomer	472,95	77,8	65,5	25,5	18,1	21,9	9,9	22,2
• Pensionar	723,49	76,4	61,9	21,6	20,6	19,7	9,3	23,6
URBAN	809,90	92,2	68,2	23,5	20,3	24,4	20,6	7,8
RURAL	627,64	62,6	48,6	17,7	18,5	12,4	8,9	37,4

Sursa: INS, Veniturile și cheltuielile gospodăriilor populației, în trimestrul I 2011, COMUNICAT DE PRESĂ, Nr. 140 din 4 iulie 2011.

Cheltuielile totale medii/persoană ale pensionarilor, în anul 2011, erau relativ apropiate ca nivel de media cheltuielilor lunare/ persoană la nivel național, dar mult inferioare cheltuielilor/ persoană ale salariaților.

Tabel 13.12.

Nivelul și structura cheltuielilor totale ale gospodăriilor de pensionari comparativ cu alte categorii de gospodării, în anii 2015, 2016.

	Anii	Total gospodării	Din care:				
			Salariați	Lucrători pe cont propriu în activități neagricole	Agricultori	Șomeri	Pensionari
<b>Cheltuieli totale - lei</b>							
– medii lunare /gospodărie	2015	2 351,5	3 182,2	1 853,8	2 020,6	1 526,2	<b>1 755,0</b>
	2016	2 524,0	3 440,6	2 072,6	1 960,4	1 792,2	<b>1 830,2</b>
– medii lunare/ persoană	2015	884,6	1 092,3	554,7	600,8	471,7	<b>809,3</b>
	2016	953,4	1 197,8	591,6	574,9	546,5	<b>849,9</b>
<b>Pondere în veniturile totale, %</b>	2015	87,5	87,0	90,0	92,6	99,0	<b>86,0</b>
	2016	85,7	84,9	91,1	90,9	93,6	<b>85,1</b>
<b>În % față de totalul gospodăriilor</b>							
– medii lunare pe o gospodărie	2015	100,0	135,3	78,8	85,9	64,9	<b>74,6</b>
	2016	100,0	136,3	82,1	77,7	71,0	<b>72,5</b>
– medii lunare pe o persoană	2015	100,0	123,5	62,7	67,9	53,3	<b>91,5</b>
	2016	100,0	125,6	62,1	60,3	57,3	<b>89,2</b>

Sursa: Pisiță Silvia (coord. ed), Coordonate ale nivelului de trai din România. Veniturile și cheltuielile gospodăriilor populației, în Anul 2016, INS 2017.



În anul 2016, cheltuielile totale ale gospodăriilor au fost, în medie, de 2 524,0 lei lunar pe gospodărie și de 953,4 lei pe persoană. Acestea au reprezentat 85,7% din veniturile totale (în scădere cu 1,8 puncte procentuale față de anul 2015). Dintre categoriile de gospodării analizate cel mai înalt nivel al cheltuielilor totale, medii pe o persoană (1 197,8 lei lunar), a fost realizat de gospodăriile de salariați, care au dispus de veniturile cele mai mari, iar cel mai scăzut de gospodăriile de șomeri (546,5 lei). Niveluri mult mai scăzute, sub media pe ansamblul gospodăriilor, au înregistrat gospodăriile de lucrători pe cont propriu în activități neagricole, agricultorii și pensionarii, aceștia din urmă realizând doar 74,6% din media consumului gospodăriilor în anul 2015 și 72,5% în anul 2016.

**Sărăcia și excluziunea socială.** În prezent, aproape fiecare a patra persoană din UE se află încă în risc de sărăcie sau excluziune socială. Sărăcia monetară – cea mai răspândită formă de sărăcie din UE.28, afecta 17,3% din populația UE în 2016. Ponderea medie a gospodăriilor cu o intensitate scăzută a muncii a rămas constantă, iar deprivarea materială severă a suportat cea mai consistentă scădere. Desigur, acești indicatori tind să se suprapună în cazul a numeroase persoane, acestea putând fi afectate de două sau chiar de toate cele trei tipuri de sărăcie.

Ponderea populației afectate de riscul sărăciei și excluziunii sociale în rândurile persoanelor vârstnice este însă mult mai ridicată – 34 %.

Tabel 13.13.

Rata sărăciei și excluziunii sociale în România în anul 2016 pentru diferite categorii de populație (%).

Total populație	Gen		Vârstă		Structura familiei		Status ocupațional	
	F.	B.	Sub 18 ani	65+ ani	Fără copii	Cu copii	Angajați	Șomeri
38,8	39,8	37,8	49,2	34,0	34,2	42,5	29,2	73,5

Sursa: EC, At risk of poverty or social exclusion in Romania, 2016.

Din Tabelul 13.13 rezultă că, și după 30 de ani de la trecerea la economia de piață, largi categorii de populație din România, între care o bună parte din populația în vârstă de 65+ ani, dispun de un standard de viață mai scăzut decât media populației, riscul de sărăcie și excluziune socială afectând peste o treime din populație. Este adevărat, în cazul persoanelor vârstnice, acest risc este mai scăzut comparativ cu populația totală și semnificativ mai scăzut față de cel al copiilor și tinerilor. Totuși, trebuie să nu uităm că marea majoritate a persoanelor de 65+ ani care trăiesc în sărăcie, dispun de o situație economică nefavorabilă, în condițiile în care acestea se află la capătul unei vieți de muncă susținută.

La nivel UE.28, **riscul de sărăcie și excluziune socială în gospodării cu cel puțin o persoană de 65+ ani, la nivelul anului 2016**, era de 15,3%, adică ceva mai mic decât la nivelul populației europene totale (17,3%) (Tabel 13.14).

În cazul României, însă, acest indicator avea o valoare de 27,7% – aproape de dublul mediei UE.28.

Tabel 13.14.

Riscul de sărăcie și excluziune socială în gospodării cu cel puțin o persoană de 65+ ani, 2016 (%).

Țara	Gospodării cu cel puțin o persoană de 65+ ani	Țara	Gospodării cu cel puțin o persoană de 65+ ani
<b>EU-28</b>	<b>15,3</b>		
Belgia	16,2	Lituania	24,6
Bulgaria	37,9	Luxemburg	7,6
R. Cehă	6,0	Ungaria	16,9
Danemarca	5,1	Malta	30,2
Germania	13,5	Olanda	10,5
Estonia	16,9	Austria	11,7
Irlanda	15,1	Polonia	14,9
Grecia	22,4	Portugalia	22,3
Spania	19,7	<b>România</b>	<b>27,7</b>
Franța	8,4	Slovenia	13,9
Croația	31,8	Slovacia	12,9
Italia	18,5	Finlanda	5,6
Cipru	24,4	Suedia	6,6
Letonia	31,1	M. Britanie	16,0

Sursa: Di Meglio Emilio (ed), Living conditions in Europe 2018 edition.

Tabel 13.15.

Sărăcia monetară și deprivarea materială severă, 2015 (%).

	Populație în risc de sărăcie monetară		Populație sever deprivată material	
Vârsta	sub 65 de ani	65+	sub 65 de ani	65+
Romania	26,7	19,4	23	21,5
Bulgaria	19,6	31,7	32,5	40,9
UE28	18,1	14,1	8,7	5,6

Sursa: Eurostat, 2015.

Deși riscul de sărăcie monetară în cazul populației de 65+ ani este inferior celui al altor categorii de populație, totuși nivelul mediu al veniturilor vârstnicilor îi situează pe majoritatea acestora, într-o zonă de precaritate economică, adică puțin deasupra pragului sărăciei, fără ca acest lucru să garanteze satisfacerea nevoilor de bază.

Mulți alți indicatori relevă această situație. De exemplu, extrem de relevantă este situația *dificultăților întâmpinate de diferite categorii de gospodării de a face față unor cheltuieli financiare neașteptate* (Tabel 13.17). Desigur, cuplurile de pensionari sunt cuprinse la categoria de gospodării formate din *doi adulți din care cel puțin unul de 65+ ani* – unde 49,8% dintre gospodării declară neputința de a face față cheltuielilor neașteptate (comparativ cu 25,7% din gospodăriile similare din UE.28).

Tabel 13.16.

Rata deprivării materiale severe pe tipuri de gospodării în UE, 2016 (%).

Țara	Gospodării fără copii				Gospodării cu copii				
	Total	Bărbat singur	Femeie singură	Doi adulți din care cel puțin unul de 65+ ani	Total	Adult singur cu copii dependenți	Doi adulți cu 1 copil dependent	Doi adulți cu 3 sau mai mulți copii dependenți	Doi sau mai mulți adulți cu copii dependenți
<b>UE-28</b>	<b>7,0</b>	<b>10,9</b>	<b>10,0</b>	<b>4,3</b>	<b>8,0</b>	<b>15,7</b>	<b>5,2</b>	<b>9,7</b>	<b>77,2</b>
Belgia	4,7	10,6	8,0	1,2	6,3	14,9	3,1	7,9	5,2
Bulgaria	31,9	37,5	54,7	32,4	32,1	56,2	22,1	85,5	30,6
R. Cehă	4,3	7,8	7,5	2,2	5,3	17,0	4,6	8,4	4,3
Estonia	5,9	11,9	7,9	3,3	3,5	13,3	3,1	5,2	2,6
Grecia	19,1	22,9	22,4	12,8	26,1	36,2	18,6	34,3	25,7
Croația	14,5	24,5	19,6	13,6	10,7	23,6	7,9	16,8	10,3
Letonia	14,2	19,6	22,3	13,6	11,5	21,6	9,6	13,5	10,3
Lituania	15,9	22,1	21,8	13,8	11,2	24,9	6,2	9,2	9,2
Ungaria	14,2	24,5	15,9	9,4	18,4	42,3	14,2	22,9	15,9
Polonia	7,7	18,1	11,7	5,7	5,2	21,6	3,1	7,5	4,7
<b>România</b>	<b>21,5</b>	<b>28,6</b>	<b>30,5</b>	<b>19,0</b>	<b>25,6</b>	<b>36,6</b>	<b>14,4</b>	<b>47,3</b>	<b>25,2</b>
Slovacia	8,3	17,8	11,6	9,3	8,1	24,5	3,2	14,9	7,5

Sursa: Di Meglio Emilio (ed), Living conditions in Europe 2018 edition.

Tabel 13.17.

Neputința de a face față unor cheltuieli financiare neașteptate pe diferite categorii de gospodării, în anul 2016 (%).

Țara	Gospodării fără copii				Gospodării cu copii			
	Total	Bărbat singur	Femeie singură	Doi adulți din care cel puțin unul de 65+ ani	Total	Adult singur cu copii dependenți	Doi adulți cu un copil dependent	Doi adulți cu doi copii dependenți
<b>UE-28</b>	<b>33,6</b>	<b>39,7</b>	<b>46,5</b>	<b>25,7</b>	<b>39,3</b>	<b>65,2</b>	<b>32,6</b>	<b>31,6</b>
Bulgaria	58,0	70,3	86,6	68,8	50,6	77,1	46,7	45,4
R. Cehă	30,4	38,6	50,2	23,6	33,7	67,7	29,4	27,9
Estonia	33,0	42,0	45,3	28,2	30,2	55,2	29,4	25,1
Irlanda	41,6	48,5	49,5	31,5	55,1	87,6	50,4	47,7
Grecia	54,1	51,7	65,1	53,3	53,0	63,2	45,5	48,6
Croația	60,6	67,1	75,6	58,6	55,3	79,4	50,5	51,1
Italia	41,0	43,3	52,9	39,6	39,4	45,7	35,1	35,1
Cipru	56,7	56,1	65,8	51,6	56,5	74,5	53,5	46,6
Letonia	61,3	65,2	78,0	63,0	58,7	77,0	53,4	51,9
Lituania	53,7	63,0	70,1	54,5	52,6	52,6	66,1	44,9
Ungaria	45,5	52,3	54,1	36,0	56,4	84,4	47,0	43,7
Polonia	40,0	48,2	60,5	37,4	36,2	67,5	30,6	31,9
Portugalia	37,3	40,8	50,9	35,4	39,2	61,4	33,9	30,6
<b>România</b>	<b>53,4</b>	<b>60,6</b>	<b>72,3</b>	<b>49,8</b>	<b>55,4</b>	<b>74,7</b>	<b>45,0</b>	<b>52,0</b>
Slovenia	44,6	47,2	63,1	38,5	39,2	60,4	41,1	36,5
Slovacia	36,0	50,3	50,2	38,6	39,4	62,5	30,0	34,2

Sursa: Di Meglio Emilio (ed), Living conditions in Europe 2018 edition.

Persoane vârstnice sunt cuprinse și în categoriile *bărbat singur* și *femeie singură*, categorii care, înregistrează în România, decalaje mari, comparativ cu gospodăriile similare din UE.

## Politici sociale și prognoză a cheltuielilor bugetare alocate până în anul 2070

În prezent, politicile de *protecție socială* și cele de *asistență socială* a persoanelor vârstnice din România vizează *trei dimensiuni principale*: protejarea venitului; îngrijirea medicală; asistarea în vederea integrării sociale. Aceste politici se aplică prin intermediul protecției sociale cu principala sa platformă financiară reprezentată de *sistemul public de pensii*, prin sistemul de asistență socială și prin sistemul public de sănătate. Din principalii indicatori ai sistemului național de protecție socială reiese că în prezent, așa cum s-a întâmplat și pe parcursul anilor '90, sistemul național de protecție socială realizează cel mai scăzut randament social din UE.<sup>28</sup> (ridică, prin distribuirea beneficiilor sociale, cea mai scăzută pondere a populației sărace, deasupra pragului de sărăcie).

**Viața în instituțiile de asistență socială din România.** O parte a populației vârstnice trăiește în instituții de asistență socială (sau așteaptă să fie integrată în asemenea instituții). În România, persoanele vârstnice singure sau ale căror familii nu pot să asigure, parțial sau integral, îngrijirea și întreținerea lor, pot apela la serviciile de asistență socială (Tabel 13.18), fără a avea însă garanția unui răspuns favorabil, din cauza ofertei sociale foarte scăzute în raport cu cererea socială. Beneficiile și serviciile de asistență socială adresate persoanelor vârstnice sunt reglementate de Legea nr.17/2000, de Legea nr. 292/2011 și alte legi speciale (legislația pentru persoanele cu handicap, veteranii de război etc). Acestea se adresează persoanelor vârstnice în situații de vulnerabilitate, respectiv:

- care nu dispun de venituri proprii ori veniturile lor sau ale susținătorilor legali nu sunt suficiente pentru asigurarea unui trai decent;
- care nu-și pot desfășura singure activitățile strict necesare ale vieții zilnice, nu se pot gospodări singure și necesită ajutor, asistență și îngrijire;
- nu dispun de o locuință și nici de posibilitatea de a-și asigura condițiile de locuit pe baza resurselor proprii;
- se află în alte situații de urgență sau de necesitate, prevăzute de lege.

*Tabel 13.18.*

Cămine adresate persoanelor vârstnice din România – capacitatea acestora,  
număr de beneficiari și numărul de cereri în așteptare, în intervalul 2010–2016.

Anul Categorii	2010		2014		2016	
	Public	Privat	Public	Privat	Public	Privat
Număr de cămine	88	63	105	141	123	246
Capacitate (număr de locuri)	6,438	2,160	7,019	5,600	7,630	9,659
Număr mediu lunar de beneficiari	5,587	1.957	5,892	4,657	6,488	8,102
Număr de cereri în așteptare	2,834		2,379		1,017	

*Sursa:* Consiliul Național al Persoanelor Vârstnice, 2018, Asistența socială a persoanelor vârstnice.

**Persoanele ce dispun de pensie sub un anumit cuantum lunar, pot beneficia de asistență socială, în următoarele situații:**

- beneficii de asistență socială pentru prevenirea și combaterea sărăciei și a riscului de excluziune socială;
- indemnizații de îngrijire, acordate în condițiile legii;
- alocații pentru asigurarea calității serviciilor sociale, destinate acoperirii costurilor hranei în cantine sociale, în centrele rezidențiale de îngrijire, sau pentru susținerea unor suplimente nutriționale;
- facilități privind transportul urban și interurban, telefon, radio-tv, achiziția de produse alimentare, bilete de tratament balnear sau pentru recreere, precum și a altor servicii.

**Indicele de îmbătrânire demografică** prezintă variații de la o regiune la alta – de la 86,6 în regiunea Nord-Est, la 127,3 în Sud-Vest Oltenia. Indicele de îmbătrânire demografică înregistra, în anul 2016, valori de 174,2 în județul Teleorman, 142 în județul Vâlcea, 139,5 în județul Brăila și 140 în Olt. Dar în aceste județe, fie nu există unități de îngrijire la domiciliu, fie numărul acestora este insuficient. În județele Olt, Prahova și Vâlcea, de asemenea, nu există unități de îngrijire la domiciliu. În județul Teleorman, care are o populație de 85 226 de persoane peste 65 de ani, la 1 ianuarie 2017, exista o singură unitate de îngrijire la domiciliu, de care puteau beneficia în jur de 20 de persoane.

În luna februarie 2018, în România existau doar 39 de unități publice de îngrijire la domiciliu și 107 cămine pentru persoane vârstnice. Principala sursă de venituri a persoanelor în vârstă de 65 de ani și peste sunt prestațiile sociale.

Ca urmare, Ministerul Muncii ar trebui să transforme sistemul de asistență socială asigurând trecerea de la un stil de lucru bazat pe beneficii la unul axat pe oferta de servicii persoanelor aflate în situații de necesitate. În acest sens, sunt deja în pregătire două proiecte de HG, unul privind dezvoltarea serviciilor comunitare la domiciliu pentru persoanele vârstnice dependente și celălalt privind creșterea capacității serviciilor publice de asistență socială din unele unități administrativ-teritoriale (Golea, 2018). În anul 2016, gospodăriile românești au beneficiat de prestații sociale al căror nivel mediu lunar a fost de 664,1 lei (Andrei INS, 2018), contribuind la formarea veniturilor bănești în proporție de 25,2%. Cea mai mare parte a acestor venituri a constituit-o pensiile (85,4%). Pensiile de ASS pentru limită de vârstă (inclusiv pensiile anticipate și anticipate parțial), pentru pierderea capacității de muncă și de urmaș au reprezentat 79,3%, pensiile de asigurări sociale pentru agricultori – 6,1%, indemnizațiile pentru veterani, invalizi și văduve de război fiind nesemnificative (sub 0,1%) (Andrei Tudorel, coordonator, 2018).

Tabel 13.19.

Venitul median net echivalent (PPS) înainte și după transferurile sociale,  
pe categorii de gospodării, în țările UE.28, în anul 2016.

Țara	Înainte de transferurile sociale			După transferurile sociale		
	Adult singur cu copii dependenți	Doi sau mai mulți adulți cu copii dependenți	Doi sau mai mulți adulți fără copii dependenți	Adult singur cu copii dependenți	Doi sau mai mulți adulți cu copii dependenți	Doi sau mai mulți adulți fără copii dependenți
<b>UE-28</b>	<b>8 487</b>	<b>10 141</b>	<b>13 815</b>	<b>13 165</b>	<b>18 492</b>	<b>15 887</b>
Belgia	9 248	9 742	19 607	13 594	22 264	22 444
Bulgaria	3 589	4 747	5 239	4 249	7 910	6 513
R.Cehă	7 471	8 754	11 617	8 513	13 507	12 954
Danemarca	14 585	12 222	22 051	16 960	21 824	23 521
Germania	10 921	13 867	18 746	15 021	23 197	21 915
Estonia	7 745	8 959	10 839	9 307	12 486	13 025
Irlanda	2 757	11 082	14 830	12 006	20 259	18 036
Grecia	5 584	2 819	6 607	6 861	9 592	8 070
Spania	8 891	7 975	12 201	10 487	16 720	14 297
Franța	10 076	10 160	17 972	14 197	23 041	20 578
Croatia	5 085	5 171	7 174	7 124	9 505	8 776
Italia	10 700	7 801	12 593	12 269	16 979	14 561
Ciprus	8 840	9 054	14 246	12 231	15 985	16 605
Letonia	5 035	6 553	8 474	6 813	9 658	10 036
Lituania	5 392	7 254	8 289	6 564	11 001	9 943
Luxemburg	12 636	17 692	22 631	18 403	33 613	27 588
Ungaria	3 885	5 470	6 057	5 827	9 586	8 020
Malta	7 373	12 813	15 789	11 660	18 361	17 177
Olanda	10 235	14 156	20 485	15 640	23 079	21 871
Austria	11 372	15 260	17 047	16 418	26 180	20 991
Polonia	6 447	6 714	8 586	8 054	12 021	10 396
Portugalia	6 947	4 264	9 278	8 063	11 614	10 536
<b>România</b>	<b>2 508</b>	<b>3 097</b>	<b>3 254</b>	<b>3 169</b>	<b>5 841</b>	<b>4 287</b>
Slovenia	10 282	8 010	13 849	12 460	16 513	16 034
Slovacia	6 689	8 212	8 188	7 571	12 110	9 786
Finlanda	10 663	12 166	17 890	15 282	22 431	20 824
Suedia	11 714	13 223	17 970	14 879	24 313	21 705
M.Britanie	3 635	14 238	15 472	11 891	20 997	17 051

Sursa: Di Meglio Emilio (ed), Living conditions in Europe 2018 edition.

**Rata riscului de sărăcie după transferurile sociale, la nivelul UE.28, a scăzut, în anul 2016, cu 8,6 puncte procentuale. Sărăcia monetară medie după efectuarea transferurilor sociale de 17,3% (circa 86,9% milioane de persoane) din țările UE.28 a fost ceva mai scăzută decât cea aferentă economiilor avansate din afara UE (OCDE – 20–25%). În anul 2016, 7,8% populația UE.28 era încă expusă riscului sărăciei, deși lucra cu normă întreagă (Di Meglio, 2018).**

În anul 2016, peste 37 de milioane de persoane sau aproape o treime (31,7%) din totalul celor expuse riscului sărăciei sau excluziunii sociale, în UE.28, au fost

afectate de mai mult de o dimensiune a sărăciei. Circa 8,4 milioane de persoane sau 1 din 14 persoane expuse riscului sărăciei sau excluziunii sociale (7,1%) au fost afectate de toate cele trei categorii de riscuri.

Din Tabelul 13.19, reiese că persoanele de 65+ ani din România, indiferent de categoriile de gospodării în care trăiau, acestea beneficiau de un venit median net echivalent mult mai mic decât oricare dintre persoanele similare aflate în gospodăriile aferente celorlalte state din UE.28 (chiar și decât cel aferent Bulgariei). Acest indicator este relevant, deopotrivă, pentru ilustrarea randamentului extrem de scăzut al sistemului de protecție socială din România, comparativ cu sistemele europene, dar și pentru ilustrarea nivelului relativ scăzut al venitului mediu al populației din România.

**Proгноză privind îmbătrânirea demografică și proiecția cheltuielilor bugetare corelate.** Prognoza CE pentru intervalul 2016–2070, prevede un fenomen al îmbătrânirii demografice, mai accentuat pentru categoria 65+ din România, structurat în jurul mediei de 11,6% din populația totală, decât pentru nivelul mediu european, îndeosebi după anul 2040 (Tabel 13.20).

*Tabel 13.20.*

Populație de 65 + (% din populația totală) România 2016–2070.

	2016–70	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
România	11,6	17,6	19,4	21,4	21,9	24,7	26,8	29,0	29,9	31,2	30,7	29,9	29,2
UE.28	9,5	19,3	20,5	22,2	24,1	25,9	27,1	28,0	28,5	28,9	29,0	28,9	28,8

Sursa: The 2018 Ageing Report Economic&Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070) Institutional Paper 079, May 2018, European Commission.

Lucrul acesta este adevărat și în ceea ce privește populația de 80+, dar în jurul unei medii ceva mai mici, de 9,2% din populația totală.

*Tabel 13.21.*

Populație de 80 + (% din populația totală) România 2016–2070.

	2016–70	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
România	9,2	4,3	4,8	5,0	5,9	7,3	8,4	8,2	9,9	11,3	12,6	12,9	13,5
UE.28	7,1	5,4	5,9	6,4	7,3	8,2	9,2	10,3	11,2	11,8	12,1	12,3	12,5

Sursa: The 2018 Ageing Report Economic&Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070) Institutional Paper 079, May 2018, European Commission.

Din **proiecția resurselor bugetare destinate finanțării diferitelor politici sociale adresate fenomenului îmbătrânirii populației**, la nivelul mediei UE.28, în intervalul 2016–2040, se va acorda un plus de 0,8 puncte procentuale din PIB – ul mediu al UE (Tabel 13.22) **pentru sistemele de pensii**. În România, cheltuielile de acest tip se vor ridica la 0,7 puncte procentuale din PIB și vor fi distribuite ca medie, pe intervalul 2016–2070.

Tabel 13.22.

Proiecții ale cheltuielilor bugetare corelate cu îmbătrânirea populației (2016–2070), pe capitole de cheltuieli, (în puncte procentuale din PIB).

	Pensii			Sănătate			Îngrijire pe termen lung			Itemi corelați cu îmbătrânirea populației		
An(ii)	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070	2016	2016–2040	2016–2070
Medie UE.28	11,2	+0,8	-0,2	6,8	+0,6	+0,9	1,6	+0,6	+1,2	24,1	+2,0	+1,8
România(%)	8,0	-0,3	+0,7	4,3	+0,8	+0,9	0,3	+0,2	+0,3	15,0	+0,7	+2,2

Sursa: The 2018 Ageing Report Economic&Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070) Institutional Paper 079, May 2018, European Commission.

**La capitolul medical**, la nivelul mediei țărilor UE, în intervalul 2016–2070, se va alocă o medie de 0,9 puncte procentuale din PIB-ul mediu european, pondere valabilă și pentru PIB-ul mediu din România.

**Pentru îngrijirea pe termen lung** prognoza europeană prevede o cheltuială de 1,2 puncte procentuale din PIB-ul mediu european, iar pentru România, doar 0,7 puncte procentuale din media PIB a României, în condițiile în care România înregistrează deja un serios deficit la acest capitol, iar prognoza demografică indică o accentuare a acestui tip de problemă socială, îndeosebi după anul 2040 (Tabel 13.23).

Tabel 13.23.

Populație 80 + (% din populația vârstnică) România în intervalul 2016–2070.

	2016–70	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
România	21,8	24,4	24,9	23,3	26,8	29,7	31,2	28,4	33,2	36,1	41,2	43,1	46,2
UE.28	15,5	28,1	28,9	28,6	30,2	31,7	33,9	36,6	39,2	40,7	41,8	42,6	43,6

Sursa: The 2018 Ageing Report Economic&Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070) Institutional Paper 079, May 2018, European Commission.

Per ansamblu, **itemii corelați cu îmbătrânirea populației** se vor ridica la 2,2% puncte procentuale din PIB pentru România și la 1,8% din media PIB-ului european, la nivelul UE.28, în intervalul 2016–2070.

Diferențele relativ mari existente între unele prognoze socio-economice formulate până în prezent de diverse instituții specializate, cu privire la perspectivele următoarelor 2–3 decenii, situează viitorul populației de 65+ ani, sub incidența incertitudinii. Totuși, o serie de trebuințe sociale, cum sunt cele ale vârstnicilor, al căror număr, cel mai probabil, va crește în deceniile viitoare sunt lesne de prevăzut. Ca urmare, crearea premiselor obiective pentru asigurarea unor condiții de viață minim decente persoanelor vârstnice ar trebui să preocupe mediul politic, de vreme ce toată lumea speră să mai trăiască cel puțin în jur de două decenii după vârsta pensionării.

## Bibliografie

- Andrei, T., coord. (2018). Starea economică și socială a României 2015 și 2016, Date statistice, INS, București, <http://www.insse.ro/cms/ro/tags/starea-economica-si-sociala-romaniei>.  
Comper, M. (2011). Care este secretul vieții de 100 de ani?, 3 octombrie, Descoperă Sănătatea pe scurt: Europa, CE, OCDE, 2018.



- Di Meglio, E. (ed) Living conditions in Europe (2018) [https://ec.europa.eu/Eurostat/documents/3217494/9079352/KS-DZ-18-001-EN-N.pdf/884f6fec-2450-430a-b68d-f12c3012\\_f4d0](https://ec.europa.eu/Eurostat/documents/3217494/9079352/KS-DZ-18-001-EN-N.pdf/884f6fec-2450-430a-b68d-f12c3012_f4d0).
- Golea, S. (2018), Bătrânii vor fi îngrijiți la domiciliu de asistenți sociali. Beneficiari vor fi peste 300 000 de vârstnici dependenți, 8 mai, Libertatea, <https://www.libertatea.ro/stiri/social/caminele-de-batrani-se-vor-muta-acasa-la-varstnici-2243819>.
- Meleniuc, S. (2018). Romania's economic growth in 2017 revised down to 6.9 pct; GDP revised up to EUR 187.8 billion, Romania GDP Growth Rate, <http://business-review.eu/news/romania-economic-growth-in-2017-revised-down-to-6-9-pct-gdp-revised-up-to-eur-187-8-billion-164325>.
- Roșu, R. (2017). INS: România are 5,22 milioane de pensionari, pensia medie fiind de 1.022 lei pe lună, ZF, 12 sep 2017, <https://www.zf.ro/companii/ins-romania-are-5-22-milioane-de-pensionari-pensia-medie-fiind-de-1-022-lei-pe-luna-16725415>.
- Vulea, P. (2018). România are a patra cea mai mică speranță de viață din UE, Radio România, 25 noiembrie 2018, <http://www.radiooltenia.ro/romania-are-a-patra-cea-mai-mica-speranta-de-viata-din-ue/>.
- Camera de Comerț și Industrie a României, Analiză privind evoluția economiei României în 2017, 2018, <https://ccir.ro/2018/03/13/analiza-privind-evolutia-economiei-ro-2017/>.
- CECCARFM, Ponderea agriculturii în PIB-ul României a scăzut de la 22,6% (1993) la 3,9% (2016), 7 martie 2017, Economie, <http://ceccarfm.ro/2017/03/ponderea-agriculturii-in-pib-ul-romaniei-a-scazut-de-la-226-1993-la-39-2016/>.
- CONSILIUL NAȚIONAL AL PERSOANELOR VÂRSTNICE, ASISTENȚA SOCIALĂ A PERSOANELOR VÂRSTNICE, 2018, <https://www.cnpv.ro/pdf/analize2018/studiu-Asistenta-Sociala-MP.pdf>.
- Estimări privind populația lumii, Divizia pentru Populație a Departamentului Afacerilor Socio-Economice din cadrul Națiunilor Unite, Ediția revizuită 2010.
- European Commission (2018). A look at the lives of the elderly in the EU today, Eurostat, <https://ec.europa.eu/Eurostat/cache/infographs/elderly/index.html>.
- European Commission (2016). Statistical Annex of European Economy, SPRING 2016, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2017). European Commission and its priorities, Romania, Economy, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/romania/economic-forecast-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/romania/economic-forecast-romania_en).
- Eurostat (2018). A look at the lives of the elderly in the EU today, <https://ec.europa.eu/Eurostat/cache/infographs/elderly/index.html>.
- Eurostat (2019). Life expectancy at birth by sex, [https://ec.europa.eu/Eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg\\_03\\_10&language=en](https://ec.europa.eu/Eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg_03_10&language=en).
- Eurostat (2018). GDP per capita, consumption per capita and price level indices, [https://ec.europa.eu/Eurostat/statistics-explained/index.php/GDP\\_per\\_capita\\_consumption\\_per\\_capita\\_and\\_price\\_level\\_indices](https://ec.europa.eu/Eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices).
- Eurostat (2019). Healthy life years and life expectancy at age 65 by sex, [https://ec.europa.eu/Eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tepsr\\_p320&language=en](https://ec.europa.eu/Eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tepsr_p320&language=en).
- FocusEconomics (2018). Economic Forecasts from the World's Leading Economists, <https://www.focus-economics.com/countries/romania>.
- Health at a Glance: Europe (2018). State of Health in the EU Cycle, OECD, European Union, (2018). <https://stirileprotv.ro/stiri/social/fenomenul-de-imbatranire-demografica-se-accentueaza-in-romania-pestes-30-de-ani-situatia-va-fi-mult-mai-rea.html>.
- INS, Comunicat de presă, Nr.140 /2011.
- INS, Nivel de trai, Comunicat de presă, Nr.85/ 6 aprilie 2016.
- INSSE (2018). Populația după domiciliu la 1 ianuarie 2018, (<http://www.insse.ro/cms/ro/content/popula%C5%A3ia-dup%C4%83-domiciliu-la-1-ianuarie-2018>).
- Population ageing in Europe, Facts, implications and policies, EUROPEAN COMMISSION, 2014 Redactia Alba24.ro. (2016), INS: Trăim mai mult, dar speranța de viață sănătoasă este în scădere. La 1900, durata medie a vieții unui român era de numai 36 de ani, 15.12.2016, <https://alba24.ro/ins-traim-mai-mult-dar-speranta-de-viata-sanatoasa-este-in-scadere-la-1900-durata-medie-a-vietii-unui-roman-era-de-numai-36-de-ani-538487.html>.
- Ro.Insider (2017). Purchasing power in Romania, a third of European average despite 12% growth in

- 2016, 18 Jan, Ro Insider, <https://www.romania-insider.com/purchasing-power-in-romania-a-third-of-european-average/>.
- The 2018 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070), EUROPEAN ECONOMY Institutional Paper 079, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- The Global Competitiveness Report 2016–2017, World Economic Forum (2016), [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf).
- United Nations (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, World Population Ageing, Population Division, [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA\\_2017\\_Report.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA_2017_Report.pdf).
- ZF, România, pe locul 6 în UE la ponderea industriei în PIB, (2016), <https://www.zf.ro/eveniment/romania-pe-locul-6-in-ue-la-ponderea-industriei-in-pib-16012618>.
- World Health Statistics, 2016. Monitoring health for the SDGs.

## **14. POLITICI SOCIALE DE PROTECȚIE A POPULAȚIEI FAȚĂ DE RISCUL VICTIMIZĂRII**

*Dan Banciu și Lucian Rotariu*

### **Argument**

O dimensiune importantă a calității vieții indivizilor este reprezentată de gradul de confort și securitate personală față de eventuale pericole, riscuri generate de actele de violență, agresiune și înșelăciune comise împotriva integrității fizice și a bunurilor lor. Deși, în momentul de față, populația resimte o teamă față de criminalitate și victimizare, ea este încă puțin preocupată de problema siguranței personale, manifestând neîncredere în capacitatea instituțiilor de control social de a o proteja în mod corespunzător.

Studiul de față își propune ca obiective principale identificarea și explicarea factorilor de „risc” care generează teama de victimizare, în vederea prevenirii și diminuării acestora și evaluarea unor programe și politici de intervenție de protecție a populației, utilizate de instituțiile de control social. Elaborarea unor politici și programe de prevenire a victimizării populației este cu atât mai necesară cu cât, în momentul de față, în România au fost comise o serie de crime, violuri și răpiri asupra unor persoane minore care, dincolo de emoțiile apărute, au generat sentimente de condamnare morală ale acestor fapte, relevând totodată lipsa de profesionalism a unor instituții de control social.

În cadrul lucrării sunt analizate și utilizate date statistice existente la nivelul Poliției, Parchetului, instanțelor de judecată, anchetelor realizate de INS privind riscul victimizării, precum și a unor studii realizate de Institutul pentru Cercetarea și Prevenirea Criminalității de pe lângă Inspectoratul General al Poliției. Acestea sunt interpretate în contextul pericolului social reprezentat de criminalitate și a problematicii victimizării.

### **Pericolul social al criminalității**

Criminalitatea reprezintă un fenomen grav și periculos întrucât violează cele mai importante valori și relații sociale care protejează ordinea socială, siguranța, sănătatea, bunurile indivizilor, drepturile și libertățile fundamentale ale acestora. Ea reprezintă un potențial pericol pentru structura și coeziunea grupurilor și instituțiilor sociale, generând sentimente de teamă și insecuritate în rândul diverselor categorii de populație.

În prezent, în România considerăm că amploarea și intensitatea criminalității sunt sensibil influențate de scăderea controlului social comunitar, disoluția rețelilor

de solidaritate socială, scăderea prestigiului și eficienței legii și a instituțiilor de control social, pe fondul creșterii toleranței față de o serie de acte de violențe și crimă, înregistrate sau judecate. Totodată, printre factorii care potențează acest fenomen negativ se pot adăuga sărăcirea populației, lipsa locurilor de muncă, condițiile socioeconomice precare în care trăiesc mulți indivizi, creșterea imoralității, agresivității și violenței în diverse medii sociale.

Criminalitatea acoperă un spectru larg de delictе și crime, precum cele comise împotriva integrității persoanei și bunurilor sale sau actele care atentează la siguranța instituțiilor publice, având o etiologie complexă și implicând adoptarea unor sancțiuni și pedepse dintre cele mai diferite. În cadrul acestui fenomen sunt implicați, pe de o parte, *autorul* (sau *autorii*) delictelor, care utilizează forța, violența, corupția sau înșelăciunea, iar pe de altă parte, *victimă* (sau *victimele*), care suferă direct ori indirect consecințele fizice, materiale sau morale comise asupra lor.

În România, deși statisticile oficiale ale Poliției și MJ conțin date despre dinamica și evoluția criminalității, există încă puține informații privind victimele acestui fenomen. Prin urmare, nu există încă studii și cercetări de amploare capabile să evidențieze evoluția criminalității în corelație cu evoluția victimelor și nici un program sau politici sociale de protecție a victimelor delictelor. Mai mult, în legislația și filosofia penală din România nu există încă un sistem individualizat de tratament și sancționare al delicvenților și nici de executarea pedepselor, dar nici un sistem de protecție socială și sprijin acordat victimelor diverselor delictе. Problema rolului și protecției victimei în procesul penal rămâne nerezolvată în sistemul justiției penale din România, care va trebui orientat în viitor către acordarea de drepturi și de garanții procesuale mai mari pentru victime, reducerea duratei procesului penal și recuperarea prejudiciilor suferite de victime.

### **Criminalitatea și victimizarea**

Criminalitatea, ca fenomen antisocial și distructiv, generează sentimente de indignare morală și emoțională, care conduc la refacerea solidarității sociale și la mobilizarea instituțiilor sociale pentru a sancționa crima și autorul acesteia și pentru a da satisfacție victimelor. Pericolul social al criminalității este accentuat mai ales de consecințele directe sau indirecte pe care le generează la nivelul victimelor și care pot fi dintre cele mai diverse:

- *fizico-medicale*, concretizate în pierderea de viați omenești, traumatisme fizice, leziuni, infirmități, disfuncții organice, tulburări de memorie, limbaj, percepție, voință și afectivitate etc.;
- *psihice*, constând în șocuri posttraumatice, tulburări de somn, depresii, lipsă de concentrare, teamă și angoasă, tendințe suicidare etc.;
- *material-financiare*, ce înglobează pierderi sau distrugeri de bunuri și obiecte, sustragerea de sume de bani și valori sau de documente și acte personale, cheltuieli de spitalizare sau de judecată etc.;
- *sociale*, constând în pierderea sau decăderea din statutul social avut înainte de victimizare, izolare, marginalizare, scăderea prestigiului în fața celorlalți etc.

Creșterea numărului de victime rezultate în urma crimelor a condus la conștientizarea fenomenului ca problemă socială și la apariția unei noi discipline – *victimologia* sau *sociologia victimei* – al cărei fondator este considerat a fi B. Mendelsohn (avocat și penalist de origine română). Acesta a subliniat, pentru prima dată, importanța studierii relației dintre agresor și victimă, a caracteristicilor biologice, psihologice și socioculturale ale victimelor, precum și rolul și contribuția victimei în mecanismul cauzal al crimei. Pe măsura extinderii preocupărilor de a explica etiologia crimei și a victimei și de recunoaștere legală a statutului de victimă, au fost legiferate primele măsuri de protecție penală și socială a victimelor: Marea Britanie (1964), Statele Unite (1965), Canada (1967), Germania (1967), Suedia (1978), Franța (1997) etc. Ulterior, la nivelul CoE, interesul pentru protecția și asistența victimelor diverselor crime s-a concretizat în adoptarea Convenției Europene privind compensarea victimelor infracțiunilor violente (Strasbourg, 1983) și a Recomandării 85(11) privind poziția victimei în cadrul dreptului penal și a procedurii penale. La nivelul UE, preocuparea pentru a asigura protecția victimelor într-un spațiu comun de libertate, securitate și justiție se reflectă în Comunicarea CE privind victimele infracțiunilor în UE, în Decizia Cadru a Consiliului European privind poziția victimelor în procedura penală (15 martie 2001), în Cartea verde privind compensarea victimelor infracțiunilor a CE (28 septembrie 2001). În conformitate cu aceste acte normative, victimele trebuie să beneficieze de acces nelimitat la justiție și să se bucure de un tratament corect, iar mecanismele administrative și juridice trebuie să le permită obținerea unor compensații prin proceduri formale sau informale, care să fie expeditiv, corecte, necostisitoare și accesibile. Victimele trebuie tratate cu compasiune și respect al demnității proprii, fiind recompensate cu promptitudine, în conformitate cu legislația națională, pentru prejudiciile și vătămările suferite.

Protecția victimelor face obiectul unor reglementări internaționale (Declarația Organizațiilor Unite din 1985) sau regionale (Convenția europeană privind despăgubirea victimelor infracțiunilor violente din 1983 și Recomandările Consiliului de miniștri ai Europei din 1985 și 1987).

În Europa există și funcționează un **Forum european** pentru servicii de ajutor acordate victimelor, care regroupează o serie de organizații naționale, având ca scop ameliorarea situației victimelor și protecția drepturilor acestora în raport cu justiția penală. În prezent, în foarte multe țări, s-au dezvoltat și funcționează, în paralel cu justiția clasică retributivă, elemente ale justiției restaurative (sau reparatorie), bazată pe medierea autor-victimă și repararea daunelor produse victimei de către agresor, în care victima dobândește un rol principal și activ alături de agresor. În România a fost adoptată Legea privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunii (2005), care prevede printre altele: consilierea psihologică a acestora, asistență juridică gratuită precum și acordarea de către stat a unor compensații financiare. De asemenea, din anul 2006, se află în vigoare legea privind medierea și organizarea profesiei de mediator, care reprezintă o modalitate facultativă de soluționare amiabilă a conflictului dintre delincvent și victimă, fiind un mod diferit, dar mult mai eficient și mai uman de a face justiție.

## Problematika socială a victimizării

Creșterea sentimentului de insecuritate al populației față de riscurile victimizării a impus necesitatea redefinirii victimei în societate și a identificării categoriilor de persoane mai vulnerabile în fața pericolului victimizării. Majoritatea dicționarilor de specialitate precizează că este victimă acea persoană care suferă un grav prejudiciu, o pagubă materială sau morală și care devine partea civilă într-un proces cu agresorul. În afara acestor victime rezultate în urma delictelor sau crimelor, pot exista însă și alte categorii de victime, cum ar fi: victime ale diverselor catastrofe naturale (cutremure, incendii, inundații, alunecări de teren), victime ale accidentelor rutiere, victime ale războiului, genocidului sau terorismului, victime ale persecuțiilor și opresiunilor politice, victime ale abuzului de putere, victime ale discriminărilor pe motive de sex, vârstă, rasă, etnie, naționalitate, victime ale unor conjuncturi economice, sociale sau culturale defavorabile etc.

Având în vedere diversitatea și eterogenitatea victimelor, s-au structurat două concepții sau viziuni mai importante privind noțiunea de victimă.

a. *Concepția restrânsă*, care consideră ca fiind victime doar acele persoane împotriva cărora a existat un delict sau o crimă sancționată de legea penală. În acest sens, Rezoluția 40/34 din 1985 a Adunării Generale a ONU privind Declarația principiilor fundamentale ale justiției restaurative la victimele criminalității și abuzului de putere, stipulează că: „Victime ale crimei sunt persoanele care, individual sau colectiv, au suferit vătămări, inclusiv fizice sau mentale, afecțiuni emoționale, pierderi economice sau încălcări flagrante ale drepturilor lor fundamentale, prin acte sau omisiuni care violează legislația privind criminalitatea în cadrul statelor membre, inclusiv acele legi care interzic abuzul criminal de putere” (ONU, 1985: 1).

Conform acestei Declarații, o persoană poate fi considerată victimă, indiferent dacă agresorul este identificat, capturat, judecat sau condamnat și independent de legăturile de rudenie dintre aceștia. De asemenea, termenul de victimă include și rudele de gradul I, aparținătorii direcți și persoanele care au suferit vătămări atunci când au intervenit să acorde ajutor unei victime aflate în suferință sau pentru a împiedica victimizarea.

În același sens, dar într-o manieră și mai restrictivă, Decizia-cadru a CoE, din 15 martie 2001, definește victima ca fiind:

„Persoana fizică care a suferit un prejudiciu, inclusiv o atingere a integrității sale fizice sau mentale, o suferință morală sau o pierdere materială, cauzată direct de acte sau omisiuni care încalcă dreptul penal al unui stat membru” (CE, 2001: 2).

b. *Concepția extinsă* (promovată chiar de B. Mendelsohn), are în vedere întreg ansamblul de victime rezultate, indiferent de natura sau împrejurarea victimizantă. Conform acestei viziuni, victima este o persoană ce face parte dintr-o colectivitate și suferă consecințe dureroase determinate de factori de diverse origini: fizici, psihologici, economici, politici, sociali și chiar naturali

(catastrofe). Această definiție introduce, în opinia multor specialiști, o confuzie între victima reală, de natură criminală, și sentimentul de insecuritate generală, punând semnul de egalitate între diversele victime ale unor evenimente neprevăzute și cele ale actelor criminale (Necula, 2012).

Diversele studii de victimologie atrag atenția asupra faptului că o persoană este considerată victimă dacă întrunește mai multe condiții (Butoi, 2005):

- victimele sunt doar persoanele aflate în suferință și care au suportat fără voia lor anumite traume sau prejudicii fizice, materiale sau morale;
- aceste suferințe și leziuni trebuie să fie reale și vizibile, concretizate în răni corporale, traumatisme fizice, psihice, pierderi materiale sau financiare;
- aceste suferințe să fie în mod social recunoscute ca inacceptabile și să intre sub incidența penală, civilă, medicală sau psihologică;
- victimele să nu se poată apăra sau opune agresiunii suferite și să nu consimtă la aceasta, fiind obligate să o suporte din cauza constrângerii morale sau fizice din partea agresorului.

În consecință, sunt excluse din categoria victimală persoanele care se automutilează, cele care acceptă sau consimt agresiunea, ca și victimele imaginare.

Victimizarea nu este un fenomen distribuit uniform, ci este în corelație cu timpul, locul, caracteristicile sociodemografice, circumstanțele, relațiile (pre)existente între criminal și victimă, convergența în timp și spațiu între criminal și victimă etc. Cercetările realizate în diverse țări au identificat un număr de 6 factori de victimizare, care iau în considerare relativa responsabilitate a victimei în declanșarea actului criminal și relativa vulnerabilitate a victimei, care favorizează actul criminal (Schafer, 1977, Spalek, 2006, Hiderlang, 1978):

- provocarea din partea victimei, care prin comportament, limbaj și atitudine determină pe potențialul criminal să treacă la acte agresive;
- pasivitatea victimei, care deși nu-l provoacă pe criminal, prin neglijență, imprudență sau temeritate îi favorizează trecerea la act;
- vulnerabilitatea, prin care anumite persoane, din cauza unor caracteristici fizice, psihologice, constituționale sau sociale sunt mai expuse (predispuse) la a deveni victime;
- oportunitatea sau existența și multiplicarea ocaziilor sau circumstanțelor favorabile de a deveni victime;
- atracția fizică sexuală sau materială exercitată de victimă asupra potențialului criminal;
- impunitatea sau lipsa de acces a victimelor la sistemul de justiție penală.

Toate acestea au condus la concluzia că orice persoană are un anumit grad sau indice de vulnerabilitate victimală, care este determinat, în mare măsură de caracteristicile sociodemografice și culturale, modul și stilul personal de viață, anturajul, modul de petrecere a timpului liber, relația în comunitate, relațiile preexistente cu agresorul, ocaziile sau împrejurările apărute etc.

Pentru acest motiv, este importantă analiza relației victimei cu agresorul în

cele trei momente care alcătuiesc fenomenul victimizării: a) înainte de producerea agresiunii propriu-zise; b) în timpul desfășurării actului victimizant; c) după producerea elementului victimizant.

Victimizarea este un proces dinamic în urma căruia o persoană devine victima unor factori externi cu potențial criminogen. Acest proces cunoaște mai multe forme (M.J. Hindelang, 1978; G. Farrel, 1993):

- victimizarea primară, ca rezultat direct și nemijlocit al actului criminal, care generează efecte și consecințe negative de natură fizică, biologică, psihică și socială asupra victimei (moarte, leziuni și vătămări corporale, infirmitate, tulburări de comportament, prejudicii materiale și morale, pierderea prestigiului etc.);
- victimizarea secundară, care se produce în cadrul sistemului de justiție penală prin funcționarea, de multe ori deficitară, a procesului judiciar, audieri repetate ale victimei, contactul acesteia cu agresorul, durata mare a procedurilor penale, dificultatea recuperării prejudiciului suferit etc.;
- revictimizarea sau victimizarea repetată, în care persoanele care au fost deja victime ale unui act criminal sunt expuse unui risc mult mai mare de a deveni din nou victime, în comparație cu persoanele care nu au fost niciodată victime ale unui delict.

Între factorii care generează sau favorizează fenomenul de victimizare, cercetările și studiile realizate au evidențiat ca fiind mai importanți următorii:

- neglijența, indiferența sau temeritatea unor persoane, care ignoră (conștient sau inconștient) potențialele pericole la care s-ar putea expune;
- naivitatea sau credulitatea unor persoane, care sunt atrase de promisiunile tentante ale agresorului;
- comportamentul provocator al anumitor persoane, prin ținută, limbaj, atitudine, comportament frivol etc.;
- atracția fizică, sexuală sau materială exercitată de anumite persoane asupra autorului;
- comportamentul imoral sau dubios al unor persoane care îl stimulează pe agresor;
- persoane lacome la un câștig facil și nemeritat sau la promisiuni iluzorii și tentante făcute de agresori;
- etalarea sau expunerea ostentativă de bunuri personale de către unele persoane, care îl atrag pe agresor;
- consumul de alcool sau droguri de către unele persoane care le limitează posibilitățile de anticipare a consecințelor unor acțiuni din partea agresorului;
- relațiile tensionate sau conflictuale existente între unele persoane și viitorul agresor, înainte sau în timpul petrecerii evenimentului victimizant;
- existența unor persoane care trăiesc singure, izolate, marginale și care devin ținte predilecte pentru agresor;
- existența unor persoane suferinde sau slabe sub raport fizic sau constituțional;
- existența unor persoane guralive sau lipsite de prudență, care își expun bunurile unor persoane necunoscute sau aduc în propria casă indivizi



necunoscuți și dubioși;

- existența unor circumstanțe favorabile, care precipită declanșarea actului victimizant (locuri retrase, necirculate, străzi lipsite de luminozitate, parcuri nepăzite, terenuri virane, locuințe lipsite de mijloace de protecție – alarme, autovehicule care nu dispun de mijloace de securizare);
- apariția unor circumstanțe sau împrejurări neprevăzute, victima aflându-se într-un loc nepotrivit, într-un moment nepotrivit la întâlnirea cu agresorul (Banciu, 2005: 57–65).

Analizând diversele etilogii avansate în domeniul victimologiei și sociologiei victimei, cum ar fi, de pildă, cel al „modelului” sau „stilului” de viață al victimei (Hindelang, 1978; Necula, 2012), al „activităților cotidiene” (Felson și Cohen, 2007) sau cel al „oportunităților” (Sparks, 1981), considerăm că victimizarea unei persoane poate apărea la intersecția unui anumit stil de viață al victimei, cu tipul sau genul de activități cotidiene pe care le desfășoară și, mai ales, cu ocaziile favorizante care îi apar agresorului sau pe care însăși victima i le oferă, generate, în mare măsură, de modul în care trăiește, se îmbracă, își petrece timpul liber, are relații cu alții, frecventează anumite cercuri de persoane etc.

### **Estimarea intensității și gravității fenomenului de victimizare**

#### ***Universul victimizării selectat***

În vederea cercetării fenomenului de victimizare, s-au avut în vedere, pe de o parte, criteriul amplitudinii și intensității diverselor delikte, iar, pe de altă parte, cel al gravității acestuia, motiv pentru care ne-am centrat investigația pe următoarele categorii de delikte și potențiale victime:

- delikte și victime ale crimelor violente, considerate în orice societate ca fiind cele mai grave și periculoase pentru viața, sănătatea și integritatea fizică a indivizilor și care generează consecințe negative și distructive dintre cele mai puternice, cum sunt cele de omor, tentative de omor, loviri cauzatoare de moarte, vătămări corporale, violuri și agresiuni sexuale; acestea au o etiologie complexă, în care factorii de personalitate ai agresorului, mobilurile urmărite și relațiile anterioare cu victima sunt importante;
- delikte și victime contra patrimoniului, care au intensitatea și amploarea cea mai ridicată, cum sunt cele de furt, tâlhărie și înșelăciune și care sunt generate, pe de o parte, de abilitățile făptașului, modul de operare și ocaziile apărute, iar pe de altă parte, de neatenția, neglijența, credulitatea, imprudența sau lăcomiei victimelor.

#### ***Obiective urmărite***

- descrierea principalelor categorii sociale expuse victimizării;
- identificarea raportului dintre numărul de agresori anchetați, condamnați și a numărului de victime identificate;

- observarea dinamicii faptelor penale raportate și investigate în decursului perioadei raportate disponibile în datele utilizate;
- identificarea unor factori din perspectiva riscului de a fi victima unor incidente (furturi, agresiuni).

#### ***Metode și tehnici utilizate***

- analiza și interpretarea datelor statistice existente la nivelul poliției, parchetului și instanțelor de judecată privind evoluția delictelor contra vieții și patrimoniului, a persoanelor implicate și a victimelor rezultate, în perioada 2000–2018, în funcție de principalii indicatori semnificativi (așa cum apar în datele furnizate de Ministerul Public, precum și cele de la Poliția Română);
- analiza secundară a datelor și informațiilor statistice rezultate în urma unor anchete reprezentative realizate de INS, în perioada 2002–2018, privind condițiile de viață ale populației României, în care există și informații despre factori de risc implicați în victimizarea populației investigate (furturi, agresiuni și înșelăciuni);
- analiza secundară a unor studii și cercetări realizate de Institutul pentru Cercetarea și Prevenirea Criminalității de pe lângă Inspectoratul General al Poliției, în perioada 2002–2004, privind dinamica victimelor crimelor comise cu violență în mediul intra și extra familial.

#### ***Dificultăți și obstacole metodologice***

Estimarea volumului și amplitudinii criminalității reprezintă o dificultate pentru cercetătorii, specialiștii sau practicienii din domeniul sociologiei victimei și criminologiei, întrucât în statisticile oficiale se operează cu trei tipuri de criminalitate:

- *criminalitatea reală*, denumită și „*cifra neagră*” a criminalității, care se referă la totalitatea de delictelor și crimelor comise într-o anumită arie socioculturală (sau teritoriu) și într-o anumită perioadă, indiferent dacă acestea sunt cunoscute, descoperite sau instrumentate de organele de poliție și al cărui volum sau amploare nu pot fi nicicând cunoscute integral;
- *criminalitatea descoperită*, cercetată sau instrumentată de organele de poliție, denumită și *criminalitatea aparentă*, care include numai acele delictes și crime aduse la cunoștința poliției sau descoperite de organele de poliție, și a cărei amploare este sensibil diminuată comparativ cu criminalitatea reală, din diverse motive (crime cu autori necunoscuți, dispariția criminalului, încetarea urmăririi penale, absența reclamației penale a victimelor sau retragerea acesteia etc.);
- *criminalitatea judecată*, denumită și *criminalitatea legală*, care include totalitatea delictelor și crimelor pentru care s-au pronunțat sentințe de condamnare rămase definitive și a cărei cifră este mult inferioară celei descoperite sau cercetate (decesul criminalului, achitarea acestuia din diverse motive, împăcarea dintre victimă și agresor, prescripția faptei, amnistia sau grațierea agresorului etc.).

Criminalitatea descoperită și cea judecată formează obiectul unor statistici judiciare realizate la nivelul poliției și al instanțelor de judecată, ambele fiind publicate periodic în „Anuarul Statistic al României”, editat de INS. Din cauza, însă, a diferențelor evidente între criminalitatea descoperită și cea judecată în ceea ce privește volumul și amploarea acestora, cât și a modului diferit de înregistrare și cuantificare a indicatorilor semnificativi privind diversele delictе și crime, cele două tipuri de statistici oficiale (ale poliției și instanțelor de judecată) nu coincid decât arareori. Astfel, apar o serie de discrepante în privința numărului de persoane cercetate sau judecate sau a numărului de delictе cercetate sau judecate, ceea ce îngreunează demersul de a aduce la un numitor comun toate aceste date și informații privind evoluția criminalității în România. În opinia noastră, principalele dificultăți în estimarea corectă a intensității și amplitudinii criminalității din România constau în:

- existența unor discrepante în privința cuantificării tipului de delict cercetat sau judecat. Astfel, statistica poliției cuprinde o serie de indicatori referitori la: numărul total de delictе cercetate, dintre care delictе economico-financiare, juridice și de altă natură, delictе contra persoanei, contra patrimoniului, delictе de fals, delictе încriminate de legi speciale. În schimb, în statistica instanțelor de judecată, aceste acte delictе apar sub forma delictelor contra persoanei, contra patrimoniului, delictе de serviciu, delictе silvice, delictе contra autorităților, delictе contra bunelor moravuri, delictе de circulație etc.;
- în statistica instanțelor de judecată sunt cuprinse numai persoanele condamnate definitiv pe tipuri de delictе și durata pedepselor, în timp ce în statistica poliției sunt consemnate doar numărul de delictе comise și cercetate în funcție de mediul de rezidență, numărul de persoane învinuite și mediul de proveniență al acestora;
- în statistica instanțelor de judecată apar înregistrate numărul de persoane condamnate definitiv în funcție de sex (bărbați–femei) și vârstă (minori–majori), în timp ce în statistica poliției sunt înregistrate persoanele cercetate pe categorii de vârstă (minori sub 14 ani și minori între 14–17 ani, tineri între 18–30 ani) și status ocupațional (fără ocupație, pensionari, șomeri etc.);
- în ambele tipuri de statistici se constată absența cvasitotală a datelor privind dinamica evoluției victimelor unor delictе comise cu violență și care au suferit traume fizice, psihice sau morale în urma unor crime comise asupra lor. Această absență este cauzată, în mare măsură, de faptul că în România a existat, în cadrul procesului penal, o inegalitate de tratament între agresor și victimă, ultima având un rol „secundar”, lipsind mijloacele procedurale ca ea să fie implicată activ în actul de justiție. De altfel, ca și în cazul fenomenului de criminalitate și în cel privind victimizarea avem de-a face cu trei tipuri de evaluări statistice:
- victimizarea reală, al cărei volum nu poate fi niciodată estimat cu exactitate și care se referă la numărul total de victime produse în urma diverselor tipuri de delictе, indiferent dacă acestea au fost identificate, cercetate, investigate sau au fost depuse plângeri la instituțiile de control social;
- victimizarea descoperită și cercetată de instituțiile de poliție și procuratură, fie din oficiu, fie la sesizarea victimelor, al cărei volum este sensibil diminuat, comparativ cu cel existent în realitate. Multe din victime rămân necunoscute

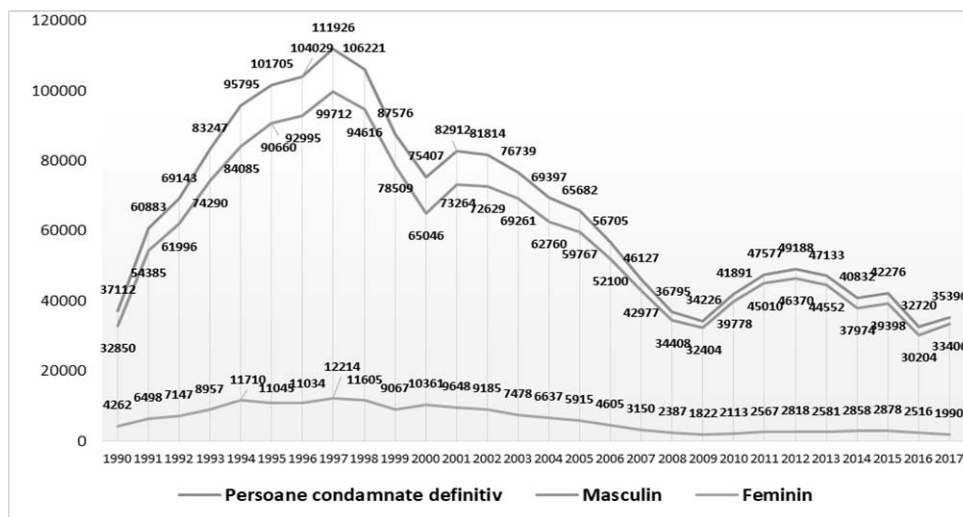
- deoarece nu reclamă agresiunea sau prejudiciul, nu au încredere în justiție ori sunt temătoare de eventuale răzbunări sau represalii din partea agresorilor;
- victimizarea judecată, care include doar numărul de victime ajunse în fața justiției, acestea obținând recunoașterea prejudiciului suferit și reparația materială sau financiară din partea autorităților; volumul victimelor este sensibil diminuat, comparativ cu cel existent în realitate, reprezentând, în opinia noastră, doar vârful icebergului fenomenului victimizării.

Principalele diferențe dintre cele trei tipuri de victimizare sunt date și de alte motive sau circumstanțe, cum ar fi: multe victime nu reușesc să-l identifice pe agresor din cauze obiective (stare de somn, întuneric, deghizarea infractorului etc.); alte victime nu doresc să-l denunțe pe agresor din motive de rudenie sau de teama unor represalii sau răzbunări pe care le-ar suferi din partea agresorului; există victime care consideră că pagubele suferite sunt nesemnificative sau negjibile și nu le reclamă; în sfârșit există victime care nu au încredere în instituțiile de control social (organe de cercetare penală sau instanțe de judecată) și nu raportează delictul sau agresiunea suferită, după cum altele consideră că alegerea căii procesului penal este costisitoare și greoaie.

### Rezultate relevante privind fenomenul victimizării

Analiza evoluției dinamicii criminalității în România și a persoanelor condamnate pentru diverse delikte și crime, în perioada 1990–2017, relevă faptul că aceasta a avut o traiectorie oscilantă, cu creșteri și descreșteri anuale, cunoscând un punct maxim în anul 1997 și un punct minim în 2016 (Graficul 14.1).

Grafic 14.1. Persoane condamnate definitiv de instanțele judecătorești, între 1990–2017.



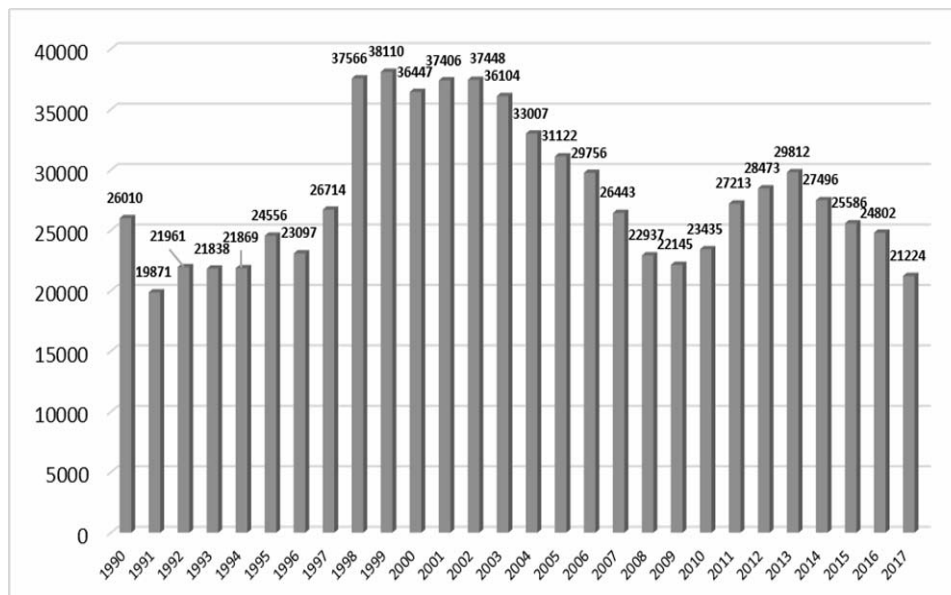
Sursa: INS – Baza tempo – JUS104A.

Conform acestui grafic, în categoria de persoane condamnate sunt incluse toate acele sentințe pronunțate de instanțe, cu un anumit tip de pedeapsă rămasă definitivă. Pedeapsa este exprimată prin executarea unor măsuri privative de libertate (penitenciare, măsuri medicale de siguranță prevăzute de codul penal) și neprivative de libertate (amenzi penale, măsuri educative pentru minori, stagii de formare civică, muncă în folosul comunității, suspendarea pedepsei cu închisoare prin intermediul monitorizării și supravegherii din partea serviciului de probațiune – după 2000 – etc.). Conform datelor publicate de INS, după anul 1990, cea mai ridicată rată de condamnare se observă în anul 1997, când 111 926 de persoane au fost condamnate, din care 99 712 de sex masculin (89%) și 12 214 de sex feminin (11%), în timp ce rata cea mai mică de condamnări se înregistrează în anul 2016 (32,720 persoane).

Dacă ne raportăm la cifrele absolute pentru vârful raportat (anul 1997) și comparăm cu ultimele date existente în anul 2017, putem observa că numărul persoanelor condamnate de sex masculin a scăzut de 3 ori (de la 99 712 în 1997 la 33 406 în 2017), iar al celor de sex feminin de 6.1 ori (de la 12 214 în 1997 la 1 990 în 2017). Dacă în anul 1997 la o persoană de sex feminin condamnată se identificau 8 persoane condamnate definitiv de sex masculin, pentru 2017 ecartul este de 1 la 7 (M/F).

Corelată cu situația persoanelor condamnate definitiv de instanțele judecătorești este și situația persoanelor internate în diverse penitenciare, a căror evoluție înregistrează creșteri și descreșteri anuale, în funcție de perioada analizată (Graficul 14.2).

Grafic 14.2. Persoane condamnate definitiv de instanțele judecătorești, între 1990–2017, aflate în penitenciar.



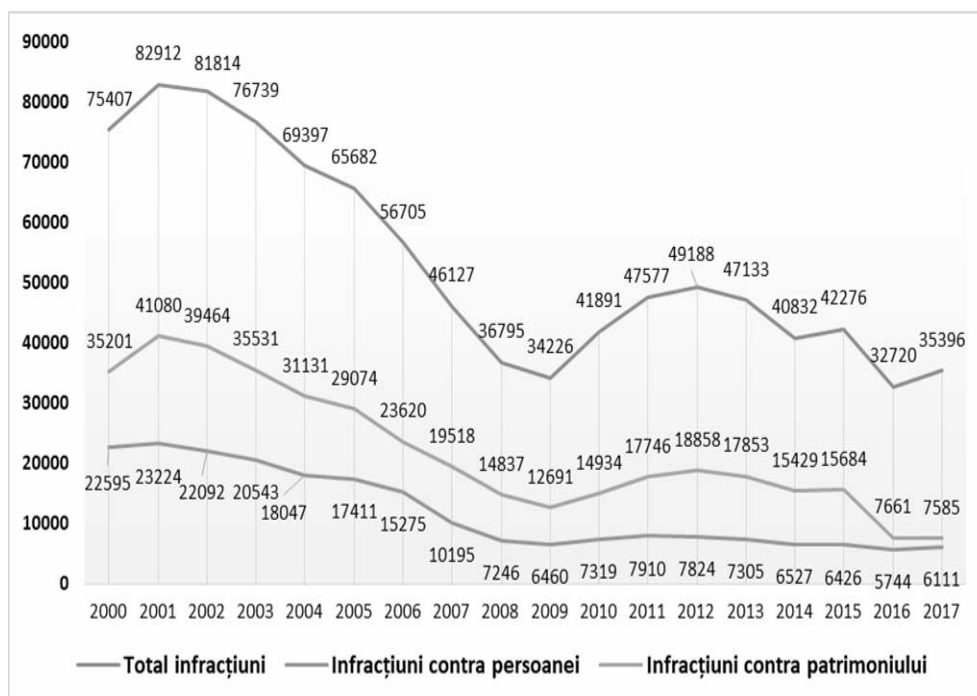
Sursa: INS – Baza tempo –JUS105B.

Indiferent de natura infracțiunii și a altor caracteristici criminogene, evoluția numărului de persoane condamnate definitiv în ultimele 3 decenii poate fi defalcată în trei perioade: 1990–1998 o perioadă ascendentă, 1999–2009 o perioadă descendentă și 2009–prezent, o etapă de stabilizare cu relative fluctuații nesemnificative.

De asemenea, din perspectiva numărului de persoane ce se aflau în penitenciar la sfârșitul fiecărei din cele 3 perioade identificate anterior, oscilațiile sunt date de temporizări ale proceselor penale judecate (amânări de 3–4 ani), vârful identificat în 1997 pentru persoanele condamnate regăsindu-se parțial în numărul persoanelor private de libertate în următorii ani. Latența este creată, poate, atât de natura infracțiunii (gravitate), cât și de distanța de timp pentru *acumularea* în spațiile carcerale. Mai mult, acest indicator poate fi influențat și de anumite politici penale, precum recursul compensatoriu (pentru perioada recentă) sau alte forme de intervenție penală (suspendarea pedepsei și alte forme de a pedepsi fără a utiliza încarcerarea unor persoane).

Mult mai relevantă este însă analiza evoluției criminalității în funcție de principalele tipuri de delictе comise, între care cele *contra persoanei* și cele *împotriva patrimoniului* dețin aproape jumătate din numărul total al delictelor judecate (Graficul 14.3).

Grafic 14.3. Persoane condamnate definitiv de instanțele judecătorești pe tipuri de infracțiuni, între 2000–2017.



Sursa: INS – baza Tempo – JUS104A.

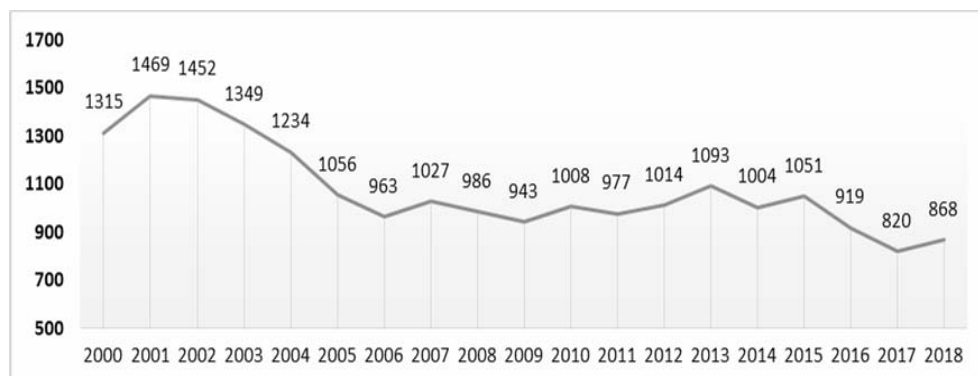
Din analiza acestui grafic rezultă faptul că, dacă la începutul anilor 2000 una din 3 persoane era condamnată pentru o infracțiune contra persoanei, iar una din 2 contra patrimoniului, ele reprezentau una din 6, respectiv una din 5, în anul 2017. Pe ansamblu, numărul de persoane condamnate pentru aceste tipuri de delikte s-a redus la aproape jumătate (2000/2017). Scăderea s-ar putea datora, în mare măsură, și înființării serviciilor de probațiune, care au preluat o mare parte din persoanele condamnate cu suspendarea sau amânarea pedepsei.

Însă, indiferent de aceste schimbări în politica penală, este cert că numărul de persoane condamnate pentru infracțiuni contra persoanei a scăzut de 3,7 ori între 2000–2017 (2000=22 595, persoane 2017=6 111 persoane), în timp ce pentru cele împotriva patrimoniului s-a diminuat de 4,6 ori în aceeași perioadă (2000=35 201 persoane, 2017=7 585 persoane).

Analiza și interpretarea acestor date oficiale nu sunt suficiente pentru a putea realiza o imagine de ansamblu asupra evoluției criminalității din ultimii 30 de ani. Diferența dintre numărul de infracțiuni comise, raportate, trimise în judecată și soluționate reprezintă un aspect necuantificabil în prezent. Mai mult, schimbarea definițiilor, a încadrărilor, precum și adoptarea unor politici penale (resurse umane, spații, activități, priorități stabilite la nivel național și regional) influențează în mod direct aceste raportări și îngreunează procesul de analiză. Totuși, sub o formă prudentă de asociere explicativă, datele evidențiază o scădere la nivel național a criminalității și, implicit, a numărului de persoane condamnate pentru diferite delikte comise. Ele reprezintă, în opinia noastră, doar suportul descriptiv, dar nu și explicativ al evoluției fenomenului criminalității în România, neputând stabili și anumite legături cauzale cu alți factori de natură demografică, economică, socială sau culturală.

Pentru a putea estima, comparativ, evoluția persoanelor condamnate pentru delikte comise cu violență și contra patrimoniului, precum și victimele rezultate, au fost utilizate datele statistice furnizate de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru perioada 2000–2017. Într-o primă etapă, a fost analizată dinamica delictelor de *omor* și *tentativă de omor*, în perioada menționată și numărul de victime rezultate (Graficul 14.4).

Grafic 14.4. Număr inculpați trimiși în judecată pentru omor și tentativă de omor (2000–2018).

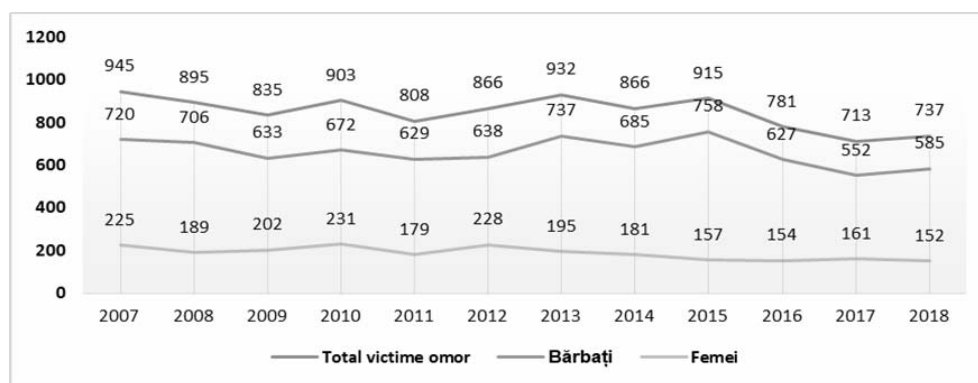


Sursa: Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Din analiza acestui grafic rezultă o diminuare continuă a numărului de inculpați trimiși în judecată pentru delictul de omor și de tentativă de omor. Astfel, dacă pentru începutul anilor 2000 regăsim perioada cu cei mai mulți delincvenți condamnați pentru acest delict (1 469 în anul 2001), după anul 2004 observăm o perioadă de scădere urmată de o perioadă de stagnare, după care, din nou o perioadă de scădere continuă, mai accentuată după anul 2016.

În schimb, evoluția numărului de victime rezultate în urma delictelor de omor și tentativă de omor cunoaște o traiectorie relativ descendentă, în perioada analizată, având ponderi diferite în privința repartizării victimelor în funcție de gen (bărbați – femei), ceea ce rezultă din Graficul 14.5.

Grafic 14.5. Numărul victimelor delictului de omor și tentativă de omor (2007–2018).



Sursa: Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Se poate observa faptul că, din perspectiva parității numărului de victime bărbați–femei, raportate la numărul de delincvenți, proporția este între 1,0 și 1,2, ceea ce semnifică faptul că în cele mai multe cazuri se regăsește o victimă și un agresor. În funcție de riscul de a deveni victimă, bărbații sunt de aproximativ 4 ori mai predispuși să fie victima acestei infracțiuni, în timp ce femeile sunt mai predispuse în aproximativ una din 5 situații. Mult mai grav este faptul că, între victimele omorului și tentativei de omor, se numără și persoane minore, fete sau băieți.

Unul din delictelor violente, care produce prejudicii grave atât asupra persoanei, cât și patrimoniului acesteia, este *tâlhăria*, deoarece acest tip de infracțiune întrunește, în conținutul său, furtul propriu-zis de bunuri, dublat de utilizarea forței, violenței și constrângerii fizice exercitate asupra victimei.

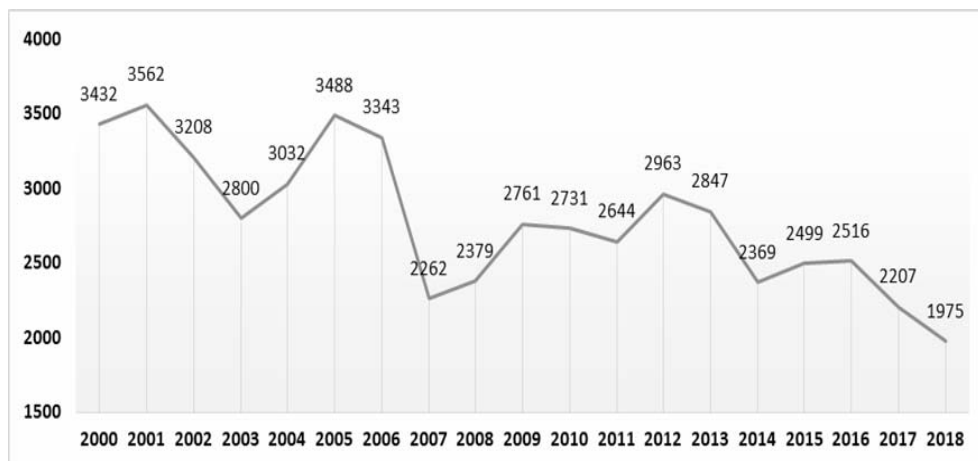
În perioada analizată, dinamica delictelor de tâlhărie cunoaște o evoluție contradictorie, cu creșteri și descreșteri relative de la un an la altul, cele mai ridicate fiind în anul 2001 (3 562 delict), iar cele mai scăzute în anul 2018 (1 975 delict), ceea ce rezultă din Graficul 14.6.

În legătură cu aceste evoluții ale infracțiunii de tâlhărie, menționăm că unele modificări efectuate, în ultimele decenii, asupra unor definiții din perspectiva codului penal, privind condițiile pentru întrunirea elementelor constitutive ale delictului, ne obligă la necesitatea unei prudențe privind analiza acestor indicatori. Astfel, dacă intervalul de timp din 2000–2006 îl putem considera ca



fiind vârf al perioadei analizate, pentru ultimii ani Parchetul indică un nivel de două ori mai scăzut al acestor delictelor, ceea ce nu ni se pare plauzibil.

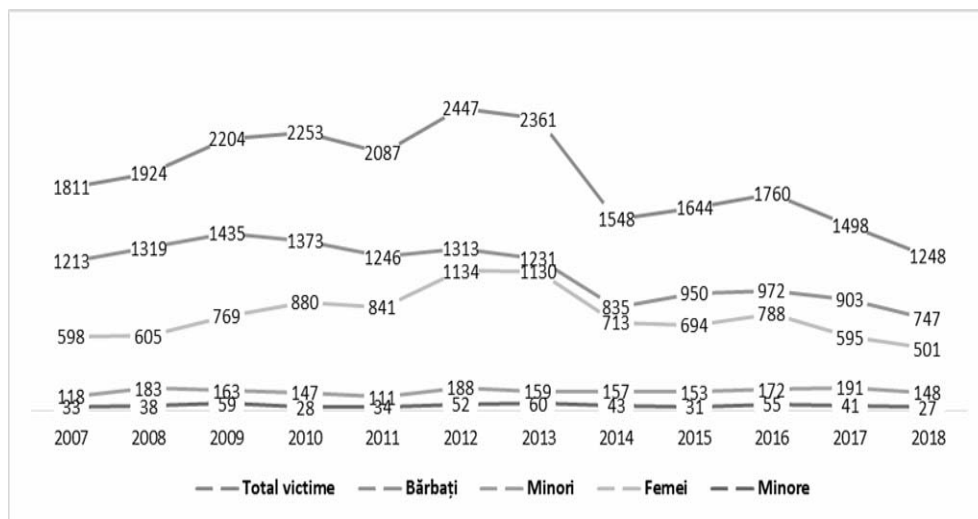
Grafic 14.6. Număr inculpați trimiși în judecată pentru tâlhărie (2000–2018).



Sursa: Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Mult mai interesantă ni se pare analiza evoluției numărului de victime rezultate în urma delictelor de tâlhărie, mai ales în funcție de genul și vârsta celor vătămați (Graficul 14.7).

Grafic 14.7. Numărul victimelor delictelor de tâlhărie.



Sursa: Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Se poate constata faptul că, din totalul victimelor, una din 7 victime a delictului de tâlhărie este reprezentată de persoane sub 18 ani. Totodată, se constată faptul că a fi minor (bărbat) crește riscul de victimizare de 4–5 ori mai mult față de

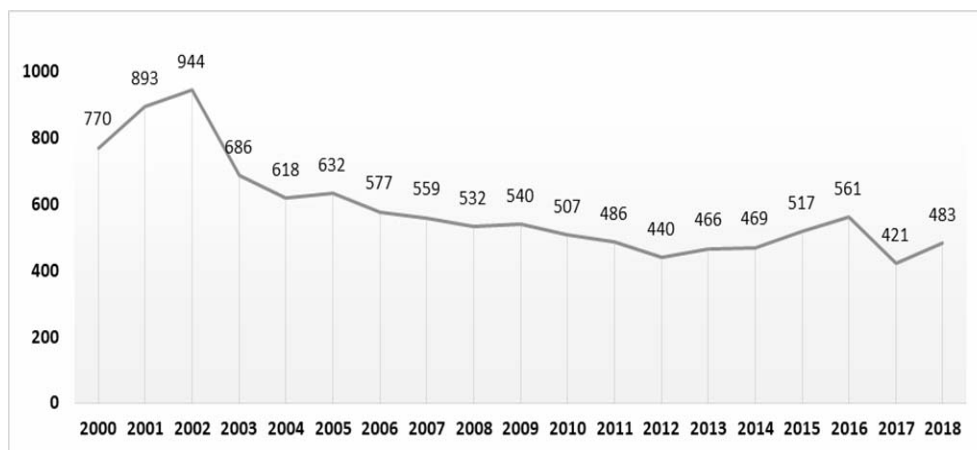
situația unei minore (femeie). Din perspectiva victimelor majore, persoanele de sex masculin sunt expuse într-o măsură mai mare delictelor de tâlhărie, în comparație cu cele de sex feminin. Totuși, după anul 2011 observăm o raportare apropiată a calității de victimă raportat la sex, unde persoanele de sex feminin (majore și minore) reprezintă aproximativ 40% din cazuri (situația din 2018).

Totuși, dacă calculăm paritatea numărului de persoane inculcate pentru tâlhărie și victimele acestora, și anume: chiar dacă nu excludem faptul că există posibilitatea ca mai multe persoane să se organizeze pentru a tâlhări o victimă, raportul subunitar (sub 1) între numărul agresorilor și a victimelor este slab reprezentat (exemplu, anul 2018, unde sunt raportate 0.6 victime la 1 învinuit). Acest fapt ar conduce la concluzia că cele mai multe delict de tâlhărie se produc în grupuri organizate și nu individual, aspect ce este în contradicție cu practica de specialitate și cu datele oferite de aceeași instituție pentru anii anteriori (exemplu, anul 2007, cu o pondere de 1,25 victime la 1 agresor).

O categorie specială de delict este reprezentată de cele care atentează la viața sexuală și care lezează grav și profund demnitatea, libertatea și integritatea persoanei. Unul dintre acestea este *violul*, care presupune exercitarea forței și constrângerii fizice sau morale asupra victimelor, ceea ce umilește și degradează condiția umană a femeii.

Evoluția numărului de persoane inculcate pentru delictul de viol a cunoscut, în perioada analizată, o tendință de scădere continuă, după o creștere relativă (Graficul 14.8).

Grafic 14.8. Numărul inculpaților trimiși în judecată pentru viol.

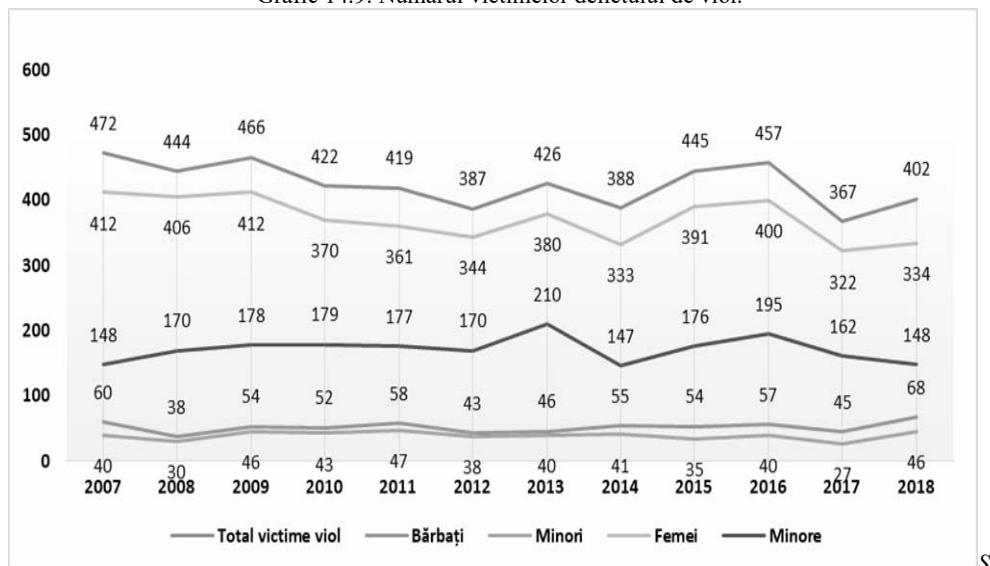


Sursa: Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Se poate observa că, dacă avem în vedere mai ales ultimele două decenii, numărul persoanelor trimise în judecată pentru viol a scăzut (de la 944 persoane, în 2003, la 484 persoane, în 2018). Însă, dacă ne raportăm la numărul de victime rezultate și cel al inculpaților trimiși în judecată, pentru perioada 2007–2008, observăm o stagnare și nu o descreștere. Prin prisma naturii delictului, a modului de comitere și a lipsei unei motivații patrimoniale (precum cea în cazul furtului, tâlhăriei și a altor forme de delict), violul evidențiază vulnerabilitatea potențialelor

victime, dintre care aproximativ jumătate sunt reprezentate de minore sau minori (194 dintre cazuri), ceea ce rezultă din Graficul 14.9.

Grafic 14.9. Numărul victimelor delictului de viol.



Sursa: Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Se poate constata faptul că riscul de viol pentru victimele minore de sex masculin este de două din trei, în timp ce pentru cele de sex feminin este de aproximativ una din două. Această raportare indică nu doar o formă de vulnerabilizare a persoanelor minore și a celor de sex feminin, dar totodată o capacitate redusă de apărare sau de protecție împotriva unor circumstanțe nefavorabile. În același timp, atrage atenția numărul aflat în creștere al delictelor de viol urmate de moartea sau sinuciderea victimei, mai ales în rândul persoanelor minore.

Problema securității personale a reprezentat și tema unei ample anchete realizate la nivel național de către INS, în perioada 2003–2004, pe un eșantion de aproximativ 10 000 de gospodării, selectate la nivel național. În cadrul acestei anchete populația investigată în vârstă de peste 7 ani a fost chestionată în legătură cu riscul unor evenimente nedorite, cum ar fi furturile, agresiunile și escrocheriile. Această anchetă a fost reluată și extinsă în anii următori, acoperind perioada 2007–2017, după cum se poate observa în continuare (Tabel 14.1).

Tabel 14.1.

Riscul unor incidente (furturi, agresiuni) %.

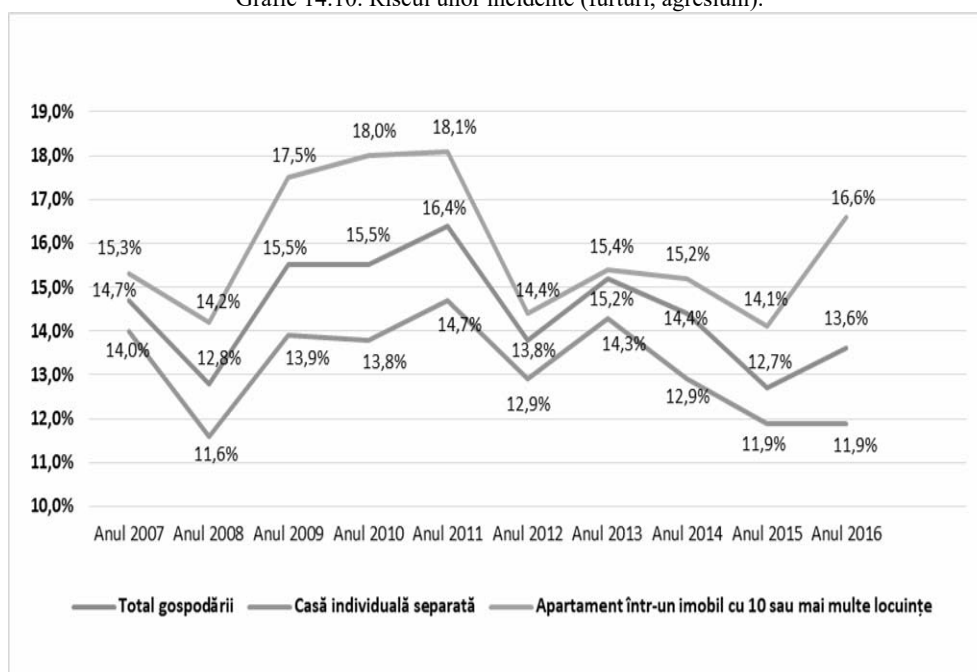
	Anul 2007	Anul 2008	Anul 2009	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016	Anul 2017
Total gospodării - Riscul unor incidente (furturi, agresiuni)	14,7	12,8	1,5	15,5	16,4	13,8	15,2	14,4	12,7	13,6	11,4

Sursa: INS baza TEMPO, studiul ACAV.

Se observă că riscul de a deveni victima unuia din delictele enunțate anterior a atins un maxim în 2011 (16,4% din gospodării), având tendința descrescătoare până la 11,4% în anul 2017. Surprinzător este faptul că mai puțin de jumătate din victimele acestor delictes au adresat plângeri organelor de poliție, fie poate din motive de teamă sau răzbunare din partea agresorilor, fie că le-au considerat ne semnificative.

Paradoxal, sau nu, este și faptul că persoanele intervievate care locuiesc sau care au rezidența în locuințe situate în proximitatea unei densități mai mari de imobile, prezintă un risc de victimizare mai mare decât persoanele care locuiesc în casă individuală separată (Graficul 14.10).

Grafic 14.10. Riscul unor incidente (furturi, agresiuni).



Sursa: INS baza TEMPO, studiul ACAV.

Delictes de omor, agresiuni fizice, violuri și tâlhării generează un sentiment de indignare și respingere morală la nivelul indivizilor și grupurilor sociale, dar și de temere față de eventualul risc de a deveni victimă a acestor acțiuni violente. Vulnerabilitatea victimală este mai ridicată în cazul persoanelor în vârstă, a femeilor și copiilor, dar și a persoanelor singure, celibatate sau retrase din viața socială.

Acestea sunt și concluziile unui studiu amplu, realizat la nivel național de către Institutul de Cercetarea și Prevenirea Criminalității, în perioada 2002–2004. Astfel, din totalul victimelor unor delictes comise cu violență, 68,1% au fost *bărbați* și doar 31,9%, *femei*. Dintre acestea, 50,1% domiciliau în mediul *urban* și 49,9%, în mediul *rural*, considerat de regulă ca fiind mai puțin „criminogen” decât cel urban.

Dacă avem în vedere *tipul* sau natura delictes comise cu violență, majoritatea persoanelor au fost victime ale *agresiunilor fizice și vătămarilor corporale* (35,6%), urmate de cele ale actelor de *tâlhărie* (20,7%), *viol* (17,5%) și

omor (5,7%). În cazul distribuției pe sexe a victimelor acestor acte de violență, *bărbații* victime dețin ponderea covârșitoare în ceea ce privește delictele de *agresiuni fizice și vătămări corporale* (83,2%) și de *tâlhărie* (58,2%), în timp ce *femeile* sunt cu predilecție victimele delictelor de *viol* (93,4%).

O situație similară întâlnim și în cazul delictelor comise cu violență în *mediul familial*, considerat a fi unul securizat și protector pentru indivizi. Mai exact, datele existente relevă o creștere a amplitudinii și gravității violenței în familie și, implicit, a numărului de victime. Dacă avem în vedere *natura* victimizării, cele mai multe acte au fost de omor, loviri cauzatoare de moarte, tâlhării și violuri (inclusiv violuri maritale). Atrage atenția ponderea ridicată a femeilor devenite victime în cazul delictelor de *agresiuni fizice și vătămări corporale* (68,5%), *loviri* și alte violențe (58,8%), *tentativă de omor* și *loviri cauzatoare de moarte* (68,7%).

Aceeași situație o regăsim și în privința violenței fizice îndreptate împotriva *copiilor*, datele obținute de la organele de poliție evidențiind faptul că tot mai mulți copii și adolescenți au suferit traume fizice, psihice și morale în urma unor acte de violență comise asupra lor, de către părinți, rude sau alte persoane. Pe categorii de vârstă, minorii sub 14 ani au fost, cu predilecție, victime ale unor delict de *omor* și *tentative de omor*, *loviri* și *violuri*, comparativ cu minorii cu vârsta cuprinsă între 14–18.

Deși insuficiente și lacunare, datele statistice înregistrate la nivelul poliției, parchetului și instanțelor de judecată relevă faptul că, în spatele unei dinamici globale a diverselor delict comise împotriva persoanei și patrimoniului, precum și a evoluției victimelor acestora, pot fi identificate unele tendințe și ritmuri individuale specifice, ceea ce le conferă o anumită „coloratură”, în funcție de natura delictului, sexul și vârsta delincventului, dar și a victimei, mediul de proveniență etc. În consecință, se impun a fi realizate în continuare o serie de studii și cercetări sociologice și victimologice, capabile să identifice și să explice factorii de „risc criminogen” și de „vulnerabilitate victimală”, care potențează sau favorizează apariția și evoluția unor asemenea fenomene nedorite în societatea românească.

### **Politici sociale pentru diminuarea riscului victimizării**

Diversitatea și varietatea tipurilor de delict, dar și a tipurilor de agresori, face dificilă adoptarea unor politici de prevenire, valabile pentru toate situațiile soldate cu victime și prejudicii. În plus, relația delincvent–victimă apare atât ca o *relație cauzală*, mediată de o serie de variabile intermediare, cât și ca *relație–efect*, în care există multiple influențe reciproce și grade de impact ce țin de personalitatea victimei și a agresorului *înainte, în timpul și după* producerea elementului victimizant. La toate acestea se adaugă faptul că există o serie de delict și, implicit, victime care nu pot fi niciodată prevăzute (ex. cazul omorului), ca și existența unor persoane cu comportamente agresive și reiterative, insensibile și imune față de pedepsele și condamnările primite (așa-numitul nucleu „dur” al delincvenței).

După cum am amintit, în România legislația privind protecția victimelor infracțiunilor și medierea dintre agresor și victimă reprezintă condiția necesară, dar

nu și suficientă, pentru a asigura o reală și adecvată politică de prevenire și asistență socială a victimelor diverselor delictе și crime. În opinia noastră, trebuie elaborate și aplicate o serie de politici sociale la nivel național, zonal și local, în vederea optimizării procedurilor de depistare în timp util a autorilor delictelor comise și de diminuare a pagubelor și prejudiciilor produse victimelor.

Pentru a putea aplica și identifica politici sociale coerente, cu implicații în prevenirea și diminuarea criminalității, este nevoie, în primul rând, de estimarea și evaluarea volumului real al crimelor și victimelor prin intermediul unui studiu de victimologie. Un barometru trimestrial victimologic este dezirabil atât pentru a putea identifica caracteristici sociale, instituționale (relația cu autoritățile de prevenire și control), testa diversele asocieri statistice și descrie diferența dintre raportarea unui delict (cu motivarea situațiilor în care nu se raportează), cât și pentru soluționarea acestora juridică într-un timp rezonabil.

Din perspectivă socială și umană considerăm că, în prezent, victima nu are aceeași importanță juridică pentru stat, dacă avem în vedere relația dintre o persoană care săvârșește o faptă penală, o victimă și autoritățile publice. Nevoia de a deschide, separat de cauza penală, o acțiune civilă împotriva agresorului, indică nu doar o minimalizare a importanței prejudiciului suferit de victimă, dar și un factor de „vulnerabilitate”, în condițiile în care victima nu dispune de resurse (materiale, sociale) pentru a-și putea reprezenta interesele legale. Disjungerea automată din latura penală procesuală ar reduce ecartul dintre victimă și agresor în relația cu statul și ar permite promovarea conceptului de justiție socială.

Instituirea medierii în anumite cauze penale poate aduce beneficii atât pentru sistemul juridic (degrevarea numărului de activități), și pentru agresor (evitarea unei pedepse cu închisoare), cât și pentru victimă, prin accelerarea procesului de acordare a unor despăgubiri și a recunoașterii vinovăției de către agresor. Totuși, considerăm că în prezent avem nevoie să studiem oportunitatea implementării actelor de mediere pentru anumite tipuri de delictе. Nu cunoaștem în prezent costul de oportunitate, dacă aceasta produce efectul dorit sau dacă poate să devină metodă de constrângere și de evitare a răspunderii. În această situație exemplificăm cazurile de viol, care pot fi supuse unui act de mediere. Victima nu se poate afla într-un stadiu de egalitate în raport cu agresorul său atât timp cât a decurs o perioadă scurtă de la producerea evenimentului, nu cunoaște aspectele legale, sau este sub presiunea acestuia (amenințări, șantaj) ori a altor persoane (necesitatea confruntării agresorului în procesul public, faimă, rușine). Mai mult, o persoană care comite un act de viol și care utilizează medierea va fi scutită de orice răspundere penală, fapta nu va apărea în cazierul său odată cu retragerea plângerii în urma medierii și nici nu va fi inclus în registrul agresorilor sexuali. Practic, dacă o persoană va dispune de resursele necesare și dacă va putea convinge victima să realizeze actul de mediere, nu va putea fi considerat juridic delincvent, în timp ce o persoană care nu dispune de acestea și nici nu poate negocia cu victima va avea atât cazier, probabil o pedeapsă cu închisoare cu executare, cât și înregistrare în registrul electronic și monitorizare. Din perspectiva justiției sociale și accesului neîngrădit la înfăptuirea justiției, considerăm că această diferență de tratament poate reprezenta o problemă deosebită atât din perspectiva obiectivului de a

înfăptui justitia, cât și a responsabilității individuale în raport cu o infracțiune.

Minorii/ele reprezintă poate una din cele mai vulnerabile categorii din perspectiva riscului victimizării. Nevoia de a crea programe destinate special, de informare, protejare și de identificare a unor situații de risc, reprezintă o prioritate pentru derularea unor acțiuni de prevenție. Studiarea principalelor forme de interacțiuni, activități realizate de tineri în asociere cu posibilele pericole la care se expun vor permite realizarea unor ghiduri, proiecte locale, regionale destinate acestora.

Cu scopul de a implementa și administra justitia, orice comunitate are nevoie de persoane pregătite în domeniul forțelor de ordine, capabile să încerce să identifice aspecte de prevenție pentru a putea diminua intervențiile efective. Cartografierea faptelor penale sau antisociale comise în cadrul unei comunități este deosebit de utilă pentru personalul care va putea să exercite activități de prevenție.

Implementarea unor politici restaurative privind anumite categorii de condamnați penal poate diminua riscul victimizării. Acest aspect ar implica o colaborare mai intensă între diverse instituții ale statului. Spre exemplu, dacă la ieșirea din penitenciar un deținut primește contravaloarea unui bilet de tren (uneori neexistând o gară în apropiere sau în localitate) și dacă nu există nicio instituție cu atribuții sociale pentru a prelua cazul, atunci considerăm că riscurile acestuia de a comite noi fapte penale va crește proporțional cu integrarea sau reintegrarea lui în același mediu și cu aceleași obiective avute anterior unei pedepse. Demilitarizarea spațiilor penitenciare, externalizarea programelor socioeducative și realizarea unui demers juridic prin care orice persoană privată de libertate, în momentul eliberării, să fie preluată automat de un asistent social profesionist pot contribui la reducerea recidivei.

Colaborarea permanentă între cercetătorii acestui domeniu de studiu și autoritățile publice care sunt implicate în procesul criminogen poate reprezenta o sursă coerentă de aplicare și înțelegere a unor perspective criminogene. Experiența practicianului este vitală pentru că dispune de date coerente, în permanență și actuale, în timp ce un cercetător are deschidere către o înțelegere din afara instituției, aspect ce îi permite testarea unor concepte, ipoteze și modele de lucru.

Completarea fișei victimologice de către instituțiile care cercetează fapte penale ar trebui să fie o prioritate, deoarece fără colectarea datelor despre circumstanțele sociale ale producerii delictului, precum și a trăsăturilor victimei, nu se poate identifica o direcție de prevenire.

Realizarea unor discuții ad-hoc în fiecare UAT, prin care cetățenii își pot exprima opiniile privind nivelul criminalității din comunitatea lor, ar putea permite autorităților locale (primăriei, poliția comunitară, alte instituții) identificarea altor delikte (care nu sunt raportate) sau potențialelor riscuri de victimizare în cadrul comunității. Păstrarea dialogului pe această temă ar permite, ulterior, identificarea unor grupe de probleme la nivel de comună, oraș, regiune, dar și la nivel național. Implementarea unui astfel de sistem ar permite și testarea eficienței unor programe prin compararea comunităților asemănătoare din punct de vedere demografic, social, economic și cultural.

Nu în ultimul rând, credibilitatea instituțiilor de intervenție, control și prevenție reprezintă o temă cu implicații directe pentru raportarea, soluționarea și

prevenirea unor fapte penale. Dacă populația nu are încredere în instituțiile abilitate, atunci acestea vor întâmpina dificultăți în atingerea obiectivelor stabilite în legislație și de comunitate.

În final, în momentul de față se impun a fi luate o serie de acțiuni, modalități și măsuri care ar putea conduce la diminuarea fenomenului de victimizare și la asigurarea unei protecții mai adecvate a victimelor, între care menționăm:

- Măsuri pe care orice persoană trebuie să le adopte, indiferent dacă a fost sau nu victima unui delict sau agresiuni, defalcate pe două categorii:
  - a. Măsuri care țin de simțul comun și de gradul de cunoaștere al fiecăruia, cum ar fi: evitarea ieșirilor (pe cât posibil) în timpul nopții, evitarea frecventării anumitor locuri dubioase, rău famate sau a întâlnirilor cu persoane necunoscute sau dubioase, evitarea purtării sau etalării ostentative de bunuri și valori în public sau a destăinuirilor despre posesia acestor bunuri etc.;
  - b. Măsuri de autoprotecție tehnică, cum ar fi: instalarea de încuietori speciale greu de spart în locuințe, instalarea de camere video sau alarme la locuințe sau autovehicule, utilizarea de seifuri pentru bunuri și valori sau deținerea acestora la bancă, utilizarea unor carduri bancare (nu stocarea în numerar a banilor), utilizarea unor parole diferite pentru conturile personale (bănci, aplicații, internet etc.).
- Derularea unor campanii de *advocacy* în principal în școli, instituții și spații publice privind potențialele pericole de victimizare, derulate de către poliție, ONG-uri.
- Derularea unor anchete de victimizare la nivel național, regional și local în vederea obținerii unor date factuale privind crima sau agresiunea comisă, persoana implicată și victimele rezultate, defalcate pe o serie de caracteristici sociodemografice și situaționale. Aceste anchete ar trebui să includă, obligatoriu, o serie de indicatori și itemi referitori la: a) tipul de delict sau agresiune suferită (furt, lovire, tâlhărie, înșelăciune, distrugere etc.); b) mediul ambiental al victimei (zona de locuit, tipul de locuință, relația cu vecinii și cu comunitatea, modul de petrecere a timpului liber, vizite și întâlniri cu diverse persoane etc.); c) prejudiciul suferit (lovituri, traumatisme, sume de bani sau bunuri); d) măsuri de autoprotecție luate înainte de victimizare (sisteme antifurt, încuietori speciale la uși, interfoane, parole pentru telefoanele mobile sau calculator, radio detașabil în autoturisme etc.); e) relația dintre victimă și agresor (nu se cunoșteau, erau prieteni sau vecini, relații amicale sau conflictuale etc.); f) comportamentul victimei după evenimentul victimizant (sesizarea sau nu făcută poliției, reclamarea agresorului, declanșarea procesului penal sau de mediere etc.); g) măsuri de prevenire luate după victimizare pentru a evita revictimizarea).
- Extinderea studiilor și cercetărilor de victimologie și la alte categorii de victime, intens mediatizate în ultima vreme, cum sunt cele ale traficului de persoane și exploatării sexuale pentru prostituție sau cele ale actelor de pedofilie și pornografie în care au fost implicate persoane minore.



## Bibliografie

- Banciu, D. (2004/2005). *Sociologia Victimei (Suport de curs)*. Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București.
- Banciu, D., Rădulescu, S. M., Teodorescu, V. (2002). *Tendențe actuale ale crimei și criminalității în România*. București: Lumina Lex.
- Banciu, D. și Rotariu, L. (2019). *Evoluția Criminalității și infracționalității în România* în *Punctul Critic* nr. 3 (29): 102–108.
- Butoi, T. (2004). *Victimologie (Curs universitar)*. București: Pinguin Book
- Fattah, E. A. (2000). *Victimology: Past, present and future*, în vol. *Criminology* 33 (1).
- Felson, M. (1994). *Crime and everyday life insight and implication for society*, Thousand Oaks. California: Pine Forge Press.
- Hindelang, M. J. (1978). *Victims of personal crimes. An empirical foundation for a theory of personal victimisation*. Cambridge, Ballingen.
- Ilie, S., Tomescu, C. și Rotariu, L. (2017). „Issues Regarding The Quality Of Life In The Romanian Penitentiaries - A Brief Research Report.” *Journal of Community Positive Practices*: 41–64.
- INS (2008-2018). *Condițiile de viață ale Populației din România. Anchetă asupra calității vieții*. Rapoarte disponibile la adresa: <http://www.insse.ro/cms/ro/publicatii-statistice-in-format-electronic%20>.
- INS (2019). Baza de date Tempo, Justiție indicatori: Jus104A, Jus104D, Jus105B. Raport disponibil la adresa: <http://statistici.insse.ro:8077/tempo-online/#/pages/tables/insse-table>.
- Mendelsohn, B. (1956). *Une nouvelle branche de la science Bio-psychosociale: La Victimologie*, în *Revue internationale de criminologie et policie tehnice*, vol. 11 (2).
- Necula, C. (2012). *Raportul dintre victimă și criminal din perspectiva criminologiei (teză de doctorat)*. București: Institutul de Cercetări Juridice (teză nepublicată).
- Rădulescu, S. M. Banciu, D., Dâmboianu, C. (2006). *Justiția restaurativă. Tendențe și perspective în lumea contemporană*. București: Lumina Lex.
- Spalek, B. (2006). *Crime victims. Theory, policy and practice*. London: Palgrave McMillan.
- Schafer, S. (1968). *The victim and his criminal: A study into functional responsibility*. New York: Random House.
- Schaffer, R. (1977). *Victimology: the victim and his criminal*. Virginia: Reston Publishing Company Inc.
- Sparks, R. F. (1981). *Multiple victimisation. Evidence, theory and future research*, în *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 72.



## 15. ECONOMIA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA: EVALUĂRI ȘI DIRECȚII DE DEZVOLTARE

*Daniel Popa și Sorin Căce*

### Introducere

În ultimii ani, activitățile din sfera economiei sociale au devenit tot mai eficiente și vizibile atât în ceea ce privește conștientizarea rolului entităților de economie socială în creșterea incluziunii sociale, cât și în legătură cu rezultatele efective obținute.

În acest capitol este prezentată situația economiei sociale în România din perspectiva gradului de dezvoltare al acesteia, precum și modul în care economia socială produce valoare socială adăugată.

Pe lângă analiza literaturii de specialitate, am realizat o analiză secundară de date pe mai multe coordonate. În ceea ce privește contextualizarea situației economiei sociale din România la nivelul UE, analiza secundară a datelor Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), din rapoartele de țară care includ toate cele 28 de țări ale UE, a inclus date pe mai multe coordonate. Am avut în vedere numărul de persoane angajate în economia socială, ponderea acestora în economia națională la care se adaugă o comparație între populația ocupată din economia socială și populația ocupată în economia națională, o prezentare pe formele principale ale economiei sociale, nivelul de dezvoltare a voluntariatului. Pentru România a fost realizată o analiză secundară a datelor privind economia socială utilizând „*Atlasul economiei sociale din 2014*”.

Politicile implementate au condus la rezultate vizibile în intervalul 2012–2017 și se continuă și în prezent, în special, datorită fondurilor europene. Cu toate acestea nu putem vorbi despre schimbări majore în creșterea rolului instituțiilor de economie socială în dezvoltarea socioeconomică a României.

Conceptul de economie socială este legat de asociațiile populare și cooperative, născute dintr-un impuls asociativ – reacția celor mai dezavantajate grupuri sociale la noile condiții de viață în contextul dezvoltării capitalismului industrial din secolele XVIII–XIX, prin **crearea cooperativelor, asociațiilor mutuale și asociațiilor** (CIRIEC, 2007).

În perioada 1945–1975, în Europa rolul socioeconomic al sectoarelor privat și public a fost consolidat de **statul bunăstării**, constituit într-o modalitate specifică de guvernare pe baza consensului social prin îmbinarea eficienței sistemului economiei de piață cu solidaritatea socială și umanismul politicilor sociale redistributive (Preda, 2002).

Dezvoltarea statului bunăstării, care compensa și/sau corecta slăbiciunea inerentă a economiei capitaliste (redistribuirea veniturilor, alocarea resurselor și

politicile anticiclice), a făcut ca economia socială, deși continua să se dezvolte, să aibă un rol foarte limitat de jucat între piață și stat, întrucât statul bunăstării domina acea zonă. De la sfârșitul anilor 1970 s-a manifestat cu intensitate renașterea interesului pentru structurile tipice ale economiei sociale, în contextul în care criza anilor 1970 a demonstrat **incapacitatea statului asistențial și a sistemului economic mixt de a reduce șomajul pe termen lung, excluziunea socială și dependența de asistență socială în mediul rural**. În acest sens, s-a constatat că economia socială era mai bine adaptată pentru crearea și menținerea ocupării forței de muncă și pentru corectarea dezechilibrelor economice și sociale serioase (CIRIEC, 2007).

Economia socială este recunoscută ca parte a politicii care urmărește creșterea nivelului de ocupare sau ca un „punct de plecare” (Cace 2010 a). Prin activitățile sale de a organiza mecanismele care să prevină segregarea socială și marginalizarea persoanelor sau grupurilor vulnerabile, economia socială este o politică socială sau cel puțin una din componentele programelor sociale din statele membre ale UE și altor state dezvoltate, dar și a țărilor aflate în curs de dezvoltare, acolo unde există un cadru legislativ sau intervenții financiare din partea donatorilor externi.

Economia socială este un domeniu complex și diversificat, prin formele de organizare, modul de funcționare, tipurile de activități și modul în care relaționează cu instituțiile publice și entitățile orientate spre profit. În România, termenul de economie socială este relativ nou și aproape necunoscut publicului larg, iar cadrul legislativ a fost completat prin Legea economiei sociale (nr. 219/2015).

### **Economia socială în România. Contextualizare**

În România, **cadrul legal** dedicat în mod explicit economiei sociale a apărut abia cu Legea 219/2015 (Legea privind economia socială), fiind precedată de Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă Orizonturi 2013–2020–2030, care are în vedere inclusiv „dezvoltarea economiei sociale prin implicarea activă a tuturor actorilor relevanți [...] și încurajarea cu precădere a acțiunii sociale a organizațiilor neguvernamentale și altor formațiuni ale societății civile”, precum și de programele finanțate din Fondul Social European (POSDRU 2007–2013 și POCU 2014–2020).

Chiar și înaintea acestui cadru specific, exista în România o **varietate de organizații** ale economiei sociale, atât cooperative (de producție, de consum, de credit), cât și inițiative antreprenoriale ale societății civile, care se înscriu în acest domeniu, așa cum este înțeles la nivel comunitar.

Mișcarea cooperatistă tradițională a fost prezentă și în societatea românească, odată cu statul modern român, dar a fost condiționată de contextul local, profilul actorilor ai formelor incipiente de cooperare, precum și emergența valorii morale a tranzațiilor precapitaliste (Larionescu, 2013: 21)

În ceea ce privește România, puținii autori români care au tratat acest subiect merg în aceeași direcție cu abordarea europeană, prin recunoașterea meritului economiei sociale în contextul Strategiei 2020 a UE (Zamfir, Fitzek, 2010),

analizarea cererii și ofertei de bunuri și servicii specifice sectorului la nivelul a două regiuni de dezvoltare (Arpinte, Cace, Cojocaru, 2010 a) sau evaluarea nevoii de dezvoltare a întreprinderilor sociale (Pîrvu, Ungureanu, Hagi, 2009).

Entitățile juridice din România, care se încadrează în acest sector (conform definițiilor și accepțiunilor europene), joacă un rol important în incluziunea socială a grupurilor vulnerabile prin (a) ocuparea forței de muncă și/sau (b) furnizarea de servicii sociale pentru grupurile vulnerabile (indivizi sau comunități).

Conform Legii privind economia socială (Art. 3), întreprinderile sociale pot fi:

- societățile cooperative de gradul I;
- cooperativele de credit;
- asociațiile și fundațiile;
- casele de ajutor reciproc ale salariaților (CARS);
- casele de ajutor reciproc ale pensionarilor (CARP);
- societățile agricole;
- orice alte categorii de persoane juridice care respectă, cumulativ, definiția și principiile economiei sociale prevăzute de lege.

Definiția conform Legii (Art. 2) este următoarea:

„(1) Economia socială reprezintă ansamblul activităților organizate independent de sectorul public, al căror scop este să servească interesul general, interesele unei colectivități și/sau interesele personale nepatrimoniale, prin creșterea gradului de ocupare a persoanelor aparținând grupului vulnerabil și/sau producerea și furnizarea de bunuri, prestarea de servicii și/sau execuția de lucrări.

(2) Economia socială are la bază inițiativa privată, voluntară și solidară, cu un grad ridicat de autonomie și responsabilitate, precum și distribuirea limitată a profitului către asociați.”

De asemenea, **principiile** stabilite de lege (Art. 4) sunt următoarele:

- prioritatea acordată individului și obiectivelor sociale față de profit;
- solidaritatea și responsabilitatea colectivă;
- convergența dintre interesele membrilor asociați și interesul general;
- controlul democratic al membrilor asupra activităților desfășurate;
- caracterul voluntar și liber al asocierii;
- personalitate juridică distinctă, autonomie de gestiune și independență față de autoritățile publice;
- alocarea celei mai mari părți a profitului/excedentului financiar pentru atingerea obiectivelor de interes general, ale unei colectivități sau în interesul personal nepatrimonial al membrilor.

Pentru a dobândi statutul de întreprindere socială, persoanele juridice trebuie să solicite eliberarea unui **atestat**, care certifică scopul social al întreprinderii și conformarea acesteia la principiile menționate mai sus, cu condiția îndeplinirii următoarelor criterii (Art. 8, alin 4):

- acționează în scop social și/sau în interesul general al comunității;
- alocă minimum 90% din profitul realizat scopului social și rezervei statutare;

- se obligă să transmită bunurile rămase în urma lichidării către una sau mai multe întreprinderi sociale;
- aplică principiul echității sociale față de angajați, asigurând niveluri de salarizare echitabile, între care nu pot exista diferențe care să depășească raportul de 1 la 8.

În plus, față de organizațiile economiei sociale, deja existente și funcționale într-un cadru juridic specific acestora, Legea economiei sociale aduce în România o categorie nouă, respectiv **întreprinderea socială de inserție**. Caracteristicile acesteia (Art. 10, alin 1, lit. a și b) sunt următoarele:

- cel puțin 30% din angajați provin dintr-un grup vulnerabil;
- „inserția socioprofesională a persoanelor defavorizate” este instrumentul principal împotriva excluziunii, discriminării și șomajului.

Înainte de apariția Legii economiei sociale, în literatura de specialitate (MMFPS, 2010, pp. 38-44; FDSC, 2012, p.2; FDSC-IES, 2014, pp. 10-13) au fost identificate următoarele categorii de persoane juridice specifice economiei sociale în România:

- **Organizațiile nonprofit** care derulează activități economice, în orice domeniu de activitate, conform OUG 26/2000 (cu privire la asociații și fundații);
- Organizațiile nonprofit organizate sub forma **CARS**-urilor, reglementate prin Legea 122/1996 (cu privire la asociații și fundații) sau sub forma **CARP**-urilor, reglementate prin Legea 540/2002 (privind CARP);
- **Cooperativele de credit**, reglementate prin OUG 99/2006 (privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului);
- **Societățile cooperative de gradul 1**, reglementate prin Legea 1/2005 (privind organizarea și funcționarea cooperației actualizată).

Cele 4 mari categorii de mai sus au fost asimilate sectorului economiei sociale, întrucât acestea respectă principiile enunțate în Carta principiilor economiei sociale (Conferința Europeană Permanentă a Cooperativelor, Societăților Mutuale, Asociațiilor și Fundațiilor – CEP-CMAF, 2002):

- prioritate acordată individului și obiectivelor sociale și nu capitalului;
- structuri private;
- asociere voluntară și deschisă;
- control democratic al membrilor;
- îmbinarea intereselor membrilor/ utilizatorilor și / sau a interesului general;
- apărarea și aplicarea principiului solidarității și responsabilității;
- gestiunea autonomă și independența față de autoritățile publice;
- majoritatea excedentelor să fie folosite pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă și prestarea unor servicii de interes pentru membri sau de interes general.

Detaliind cele menționate anterior, **asociațiile și fundațiile** nu au un scop principal patrimonial, dar pot desfășura în subsidiar activități economice, în mod direct sau indirect (prin înființarea de societăți comerciale). Dacă optează pentru înființarea de societăți comerciale, atunci dividendele obținute trebuie reinvestite în aceleași societăți sau trebuie utilizate doar în scopurile organizației. Dacă se optează pentru derularea de activități economice directe, atunci acestea trebuie să aibă un caracter accesoriu și să răspundă în mod strict scopului principal al organizației. În aceste condiții se apreciază că asociațiile și fundațiile respectă criteriile apartenenței la sectorul economiei sociale, cu excepția mecanismului de vot democratic („*un membru, un vot*”), astfel: în cazul asociației, decizia este luată de adunarea generală, iar în cazul fundației, decizia este luată de membrii fondatori.

În această categorie au fost introduse și asociațiile guvernate de legi speciale, respectiv:

- *societățile agricole și alte forme asociative în agricultură* (de tip privat, cu capital variabil și număr nelimitat și variabil de asociați), care reprezintă forme mixte de organizare, având atât caracteristici ale organizațiilor non profit, cât și aspecte cooperatiste („o voce, un vot”);
- *asociațiile salariaților*, înființate în procesul de vânzare a întreprinderilor către salariații organizați în asociații, în intervalul 1993–2000;
- *obștile/composesoratele*, care administrează resurse comune și care prezintă diferite avantaje precum oferirea de locuri de muncă, facilități la achiziția de material lemnos din exploatare, concesionarea de păduri;
- *asociațiile de proprietari*, care reprezintă interesele comune ale proprietarilor unui condominiu și care pot utiliza veniturile (dobânzi, închirieri, profit, subvenții, penalități) pentru îmbunătățirea proprietății comune, remunerarea membrilor activi sau investiții în scopurile asociației, în funcție de hotărârile adunării generale.

Și CARP se încadrează în categoria de organizații nonprofit, dar beneficiază de un cadru juridic cu caracter special. Scopul acestor instituții privește sprijinirea și întrajutorarea membrilor, prin împrumuturi cu dobândă (mai mică decât de pe piața bancară), dar și activități auxiliare cu caracter social, turistic, cultural. Pot avea calitatea de membri atât persoanele pensionate și beneficiarii de ajutor social, cât și membrii de familie ai acestora. Modul propriu de organizare și obiectivele stabilite de lege încadrează CARP în cele mai reprezentative forme ale economiei sociale, atât pentru instituțiile în cauză, cât și pentru grupurile vulnerabile deservite.

De asemenea, CARS reprezintă o altă categorie de organizații nonprofit și cu cadru legal suplimentar, al căror obiectiv este sprijinirea și întrajutorarea membrilor prin acordarea de împrumuturi cu dobândă. Și CARS este una dintre cele mai reprezentative forme ale economiei sociale.

**Cooperativele de credit** sunt instituții de credit înființate ca și asociații autonome de persoane fizice, unite voluntar, în scopul întrajutorării membrilor cooperatori. Conform cadrului legal, profitul se redistribuie proporțional cu aportul

de capital al membrilor, ceea ce reprezintă o excepție acceptabilă de la încadrarea acestei entități în sectorul economiei sociale.

**Societățile cooperative** de gradul 1 reprezintă forma de organizare specifică cooperăției, asociația autonomă constituită pe baza consimțământului liber exprimat, în scopul promovării intereselor economice, sociale și culturale ale membrilor acesteia. În funcție de domeniul de activitate, acestea pot fi: meșteșugărești, de consum, de valorificare, agricole, de locuințe, pescărești, de transporturi, forestiere sau de alte forme. Au caracteristici similare cu ale cooperativelor de credit, inclusiv excepția privind distribuirea profitului, care se realizează în mod proporțional cu aportul de capital al fiecărui membru.

În legislația românească au mai fost identificate și alte forme asimilate economiei sociale, dar care nu respectă toate principiile din Carta europeană, cum ar fi: unitățile protejate autorizate, întreprinderile micro, mici și mijlocii, societățile comerciale și instituțiile financiare nebancare. Unitatea protejată autorizată reprezintă o entitate specifică economiei sociale, prin angajarea persoanelor cu dizabilități (minim 30% din totalul angajaților cu contract de muncă). Unitățile protejate autorizate pot avea personalitate juridică sau poate fi fără personalitate juridică, dar cu gestiune proprie, sub formă de structuri în interiorul altor operatori economici, instituții sau organizații nonguvernamentale. Acestea pot fi încadrate în mod clar în sectorul economiei sociale, numai dacă sunt organizate ca persoane juridice independente, de drept privat, îmbinând în mod armonios obiectivele sociale cu cele economice și având ca rezultat, în mod distinct față de celelalte tipuri de organizații ale economiei sociale, (re)integrarea socioprofesională a persoanelor cu dizabilități.

**Beneficiarii finali** sunt persoanele aparținând grupului vulnerabil (Art. 2, alin 1 din Legea 219/2015 privind economia socială), respectiv persoane „în risc de a-și pierde capacitatea de satisfacere a nevoilor zilnice de trai din cauza unor situații de boală, dizabilitate, sărăcie, dependență de droguri sau de alcool ori a altor situații care conduc la vulnerabilitate economică și socială” (Art. 6, lit. P din Legea asistenței sociale nr. 292/2011), prin creșterea gradului de ocupare al acestora sau prin accesul la bunuri, servicii sau lucrări furnizate de organizațiile economiei sociale.

Cei mai vizibili beneficiari ai economiei sociale sunt șomerii sau cei care au beneficiat în ultimele 12 luni, ei sau membrii familiei, de cel puțin unul dintre următoarele **beneficii sau servicii sociale**: venit minim garantat, alocație de sprijin pentru familiile monoparentale, alocație familială complementară, indemnizație pentru persoanele cu handicap, ajutor de încălzire, masa la cantina socială, servicii în centre de zi, servicii medicale la domiciliu, servicii în centre maternale, servicii de recuperare a persoanelor cu handicap, consiliere (Arpinte, Cace, Scoican, 2010 b: 173). Un alt tip de grup vulnerabil, dar aflat în fiecare comunitate, este format din **persoanele de vârstă a treia**, ajunse la momentul retragerii din viața activă. Întrucât nevoile acestor persoane sunt cu totul deosebite, și modalitățile de intervenție diferă. Astfel, planul de măsuri este construit în vederea prevenirii excluziunii, atât pe latura financiară, cât și pe cea a accesului la serviciile sociomedicale.



## Evaluarea economiei sociale

Nu există încă un consens cu privire la metodologiile sau indicatorii care să măsoare toate caracteristicile specifice în evaluarea economiei sociale, datorită domeniului complex și diversificat, prin formele de organizare și funcționarea acestora, tipurile de activități pe care le dezvoltă și modul în care relaționează cu instituțiile publice și sectorul de afaceri. Evaluarea economiei sociale poate avea următoarele **dimensiuni**:

- **organizațională**: performanța în termeni de calitate, eficiență, productivitate;
- **utilitate socială**: impactul asupra reducerii inegalităților sociale sau excluziunii, mobilizarea actorilor, parteneriatul cu alți actori, efectele redistributive;
- **instituțională**: inovația socială vizavi de administrarea activităților la nivel teritorial sau sectorial, legăturile dintre economia socială, sectorul public și sectorul privat.

În consecință, trebuie avute în vedere următoarele abordări:

- din perspectiva **managerială și strategică**, inspirată din abordarea alegerii raționale, evaluarea se referă la contabilitate, bilanț, raportări, audit;
- din perspectiva **economiei neoinstituționaliste**, capacitatea acestora de a umple golurile lăsate de piață și de sectorul public. Această perspectivă ajută guvernul de a identifica pe acele organizații care sunt competitive în furnizarea diferitelor servicii sociale, în conformitate cu principiul subsidiarității;
- dintr-o perspectivă **cognitivă**, evaluarea politicilor publice este văzută ca construcție socială sau acțiune colectivă. Politicile publice nu sunt rezultatul deciziilor raționale luate de un actor suveran, ci rezultatul interacțiunilor sociale din cadrul unui sistem de actori. Aceste interacțiuni generează idei, reprezentări și valori comune care permit acțiuni colective. Din perspectiva constructivistă, evaluarea poate fi considerată un instrument pentru optimizarea interacțiunii și procesului de cunoaștere care generează acțiuni colective;
- din perspectivă **instituționalistă**, evaluarea dobândește importanță în ceea ce privește contribuția economiei sociale la democratizarea modelului de dezvoltare, înnoirea acțiunii publice, crearea unei căi de mijloc între economic și social, îmbinarea de instrumente cu intervenția publică în alte instrumente ale sectorului privat și economie socială (Bouchard, 2009).

## Măsurarea valorii sociale în economia socială

Entitățile din economia socială furnizează, alături de bunurile sau serviciile cuantificabile și tangibile de tip piață, și valoare care nu este recunoscută, tocmai pentru că unele persoane (grupurile vulnerabile) sunt excluse de pe piață. Astfel,

prețul nu reprezintă întotdeauna cel mai bun instrument de aproximare a valorii, iar măsurarea acestei surse extinse a valorii este parte a soluției de reducere a excluziunii.

Organizațiile economiei sociale trebuie să demonstreze valoarea pe care o creează, pentru a convinge finanțatorii să furnizeze suportul necesar, de care este inevitabil nevoie, acolo unde piața eșuează. Pentru cei care investesc în impactul social sau în serviciile care conduc la schimbări ale vieții oamenilor, măsurarea valorii este critică în vederea aprecierii succesului și în vederea evidențierii eficienței finanțării.

Pentru organizațiile care au un scop social manifest, măsurarea poate aduce următoarele beneficii:

- clarificarea valorii care se creează, pentru a ajuta promovarea demersului organizației și pentru a atrage finanțare de la investitori interesați în valoare socială;
- furnizarea informațiilor de bază, pentru că măsurarea valorii sociale permite aprecierea activităților a căror valoare este sau ar putea fi relevantă în viitor;
- bugetul alocat sau previzionat poate fi comparat cu performanța de la momentul evaluării, iar analiza și compararea rezultatelor poate aduce îmbunătățiri;
- punerea în evidență a efectelor (outcomes) mai degrabă decât a rezultatelor (outputs). Concentrarea pe efecte permite înțelegerea valorii și aduce asigurări că serviciile sunt relevante față de nevoi și așteptări;
- poate ajuta la identificarea altor modalități prin care clienții existenți sau cerințe mai largi pot fi întrunite, în special pentru întreprinderile care operează pe piețe competitive (DIESIS, 2010: 60).

Valoarea socială se măsoară în relație cu impactul social care rezultă din activitățile unei organizații, iar impactul social se referă la impactul asupra persoanelor afectate în mod pozitiv de activitățile unei organizații din economia socială. Astfel, o entitate din economia socială, prin modul în care este condusă sau prin diferite obiective ale acesteia, poate crea valoare adăugată. În momentul în care aceasta se referă la diferența de valoare comparată cu alte entități sau alte forme de organizare, atunci sunt necesare informații de la ambele subiecte de comparație.

Valoarea socială este înțeleasă și ca suma valorii sociale și economice. Valoarea economică nu este același lucru cu valoarea financiară, dar este valoarea impactului economic al unei activități neluată în seamă în prețul plătit pentru acea activitate (DIESIS, 2010: 61). În aceeași măsură, se poate avea în vedere valoare culturală inclusă în valoarea socială generată de o organizație.

La nivelul UE, au fost dezvoltate mai multe instrumente pentru măsurarea valorii sociale adăugate și a calității serviciilor furnizate de organizațiile din economia socială, enumerate aici în funcție de scopul final:

- identificarea proceselor care generează calitate și îmbunătățirea acestora: standardele de calitate European Foundation for Quality Management,

- International Organization for Standardization etc.;
- măsurarea impactului: auditul social;
- cuantificarea impactului: multiplicatorul local (ponderea veniturilor angajaților din economia socială care rămân în economia locală);
- cuantificarea valorii impactului: rata de recuperare a investiției sociale.

### **Valoarea socială adăugată a economiei sociale**

Situate la intersecția dintre business (abordarea de tip piață) și nonprofit (abordarea de tip filantropic), entitățile economiei sociale îmbină în mod armonios caracteristici din ambele sfere. Dacă organizațiile comerciale sunt mănate de interesul individual, iar organizațiile filantropice sunt conduse de apelul la caritate, economia socială combină ambele motive în interesul beneficiarilor finali. Așa cum comportamentul organizațiilor comerciale este influențat de fluctuațiile pieței, iar scopurile organizațiilor nonprofit răspund viziunii conducătorilor acesteia, economia socială realizează un echilibru între îndeplinirea misiunii organizației prin instrumentele pieței. Așa cum profiturile firmelor sunt distribuite deținătorilor de capital și așa cum veniturile organizațiilor non-guvernamentale sunt direcționate spre activitățile misiunii, tot așa surplusul din economia socială este ori reinvestit în activitățile curente, în cheltuielile operaționale sau în creșterea și dezvoltarea afacerii, pentru a-și îndeplini și mai bine obiectivele (Virtue Ventures LLC, 2007: 13). Concluzionând, dacă sectorul privat produce valoare economică, iar sectorul nonprofit produce valoare socială, economia socială produce valoare adăugată, prin îmbinarea valorii economice cu valoarea socială.

În ceea ce privește **valoarea socială adăugată**, economia socială o generează în toate dimensiunile interacțiunilor sociale.

Dimensiunea *micro* este aceea a relațiilor interpersonale, față către față, este locul schimburilor zilnice, familiale, prietenești, de vecinătate, mutuale. Este nivelul la care asociațiile la scară redusă operează: voluntariat de bază și parohial, organizații care se ocupă de hobby-uri, culturale, educaționale, recreaționale (*la firul ierbii*). Funcția societală a actorilor din al treilea sector în această dimensiune minimală, fundamentală vieții sociale, este să ofere persoanelor:

- un spațiu în care să experimenteze și să îndeplinească un sens real și nevital al apartenenței (relații sociale);
- un spațiu în care să testeze diferite forme de participare activă (democrație asociativă);
- un mediu în care să realizeze forme de gestionare și organizare proprie;
- un spațiu relațional pentru a experimenta acțiuni concrete de solidaritate, îndreptate către ceilalți.

Prin această experiență de zi cu zi de a avea lucruri în comun, de a împărtăși cu ceilalți, de discuții și dezbateri, persoanele care trăiesc prin experiențe asociative dezvoltă un simț al responsabilității, în primul rând către ei înșiși și apoi gradual către cei apropiați, către publicul larg, mărinț simțul civic al responsabilității în cercuri și mai mari.

Pentru a concluziona la acest punct, la nivelul micro sectorul terțiar contribuie la dezvoltarea unei societăți civile, chiar și în inima societății postmoderne, creată din și de către cetățeni responsabili (Bassi, 2011: 3).

Dimensiunea *mediană* este cea a relațiilor interorganizaționale, rețele de asociații, mai precis contextul unde se realizează schimbul dintre organizații și entitățile comunităților. Asociațiile de dimensiuni medii sau mici spre medii operează la acest nivel: grupuri de voluntari, asociații, fundații. Funcția societală a subiecților celui de-al Treilea Sector în această dimensiune intermediată a vieții relaționale este să furnizeze un model de schimb de bunuri și servicii către țesătura socială care se bazează pe reciprocitate și nu se bazează întotdeauna pe „valoarea schimbului economic” al serviciilor. Astfel, forma asociativă constituie modul eficient și eficace de a rezolva problemele de natură colectivă (Bassi, 2011: 4).

Dimensiunea *macro* este cea a relațiilor intersistemice, a rețelelor internaționale. Este mediul de schimburi dintre organizațiile de niveluri superioare, unde asociații la scară largă și foarte largă operează: rețele de organizații structurate la nivel național sau internațional, grupuri umbrelă de asociații, rețele de fundații și sisteme de cooperare internațională. Mediul teritorial de referință este realizat dintr-o vastă arie care corespunde teritoriului unui stat-națiune, dar poate corespunde și unui mediu intereuropean sau chiar rețele intercontinentale.

Funcția societală a celui de-al Treilea Sector în această dimensiune elevată a vieții relaționale este să creeze un cadrul al încrederii pentru a lega, conecta subiecții și pentru a furniza un spațiu public pentru discuții și pentru construirea consensuală a înțelegerilor, în cadrul procesului de globalizare. Globalizarea, pe de altă parte, tinde să creeze enclave, să construiască bariere între națiuni, între sisteme naționale și, de asemenea, între națiuni industrializate. La acest nivel, rețelele de asociații creează un câmp relațional și repară acolo unde valul distructiv al pieței globale fragmentează și separă (Bassi, 2011: 5).

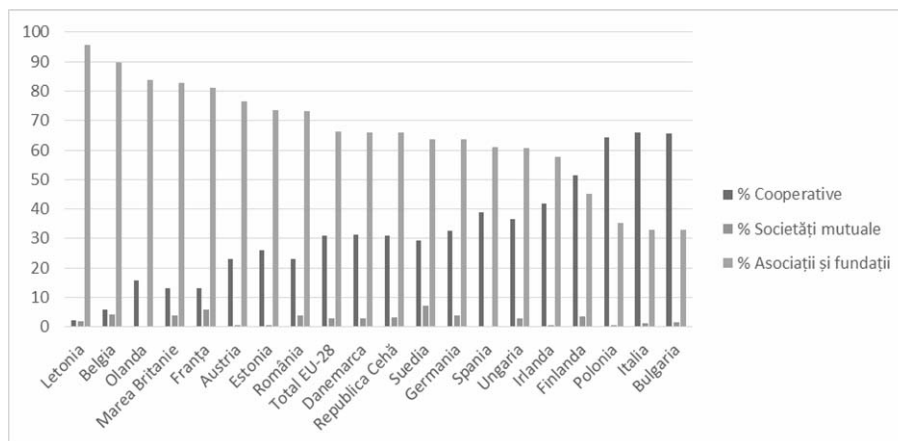
În concluzie, valoarea socială adăugată generată de sectorul economiei sociale este:

- la nivel micro, sentimentul de responsabilitate către public (cetățeni);
- la nivel mediu, gamă largă de bunuri relaționale (sau bunuri colective/bunuri meritorii), care necesită implicarea ambelor părți și a căror utilitate rezidă din relația socială;
- la nivel macro, contribuția deloc neglijabilă de capital social (de care beneficiază întreaga comunitate).

### **Dezvoltarea economiei sociale în România. Stadiul dezvoltării economiei sociale din România în contextul UE**

Prin analiza datelor disponibile (CIRIEC, 2018, cu date la nivelul anilor 2014 și 2015) poziționăm România în cadrul mai larg al UE. Menționăm că în analiză sunt incluse țările cu date relevante pentru comparația cu România. Datele complete, pe baza cărora au fost făcute analizele următoare, sunt disponibile în anexe (Tabele 15.6–15.10).

Grafic 15.1. Ponderea tipurilor de instituții de economie socială în totalul entităților de economie socială.

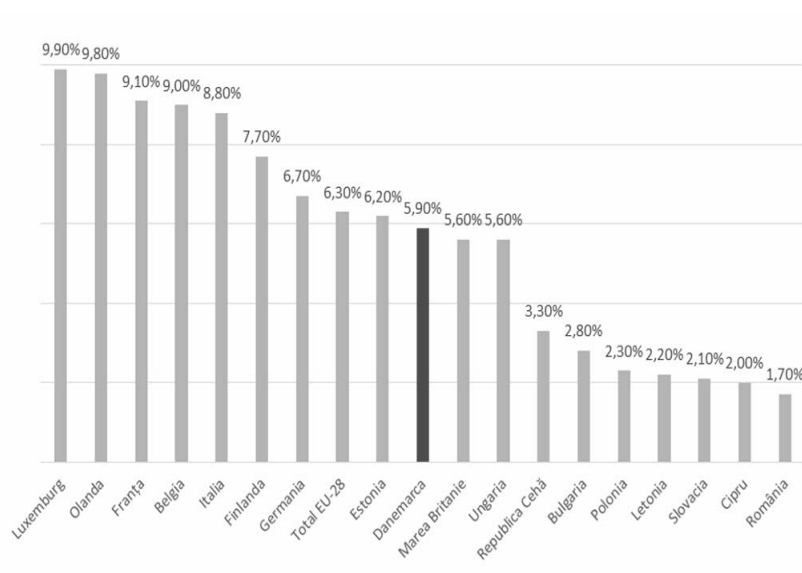


Sursa: Prelucrări proprii (date CIRIEC, 2018).

Se disting două mari tipuri de structuri ale economiei sociale la nivelul țărilor din UE. Primul tip include țările în care asociațiile și fundațiile au o pondere semnificativă care ajunge în unele cazuri la 90%. Două treimi din țări au ponderea de peste 50% a asociațiilor și fundațiilor. Al doilea tip este cel al țărilor care au o pondere mai mare a cooperativelor (Bulgaria, Italia, Polonia, Finlanda).

România face parte din primul tip: 73,16% asociații și fundații, 23,15% cooperative și 3,69% societăți mutuale.

Grafic 15.2. Ponderea populației ocupate în economia socială în totalul populației ocupate în țările UE 2014/2015.



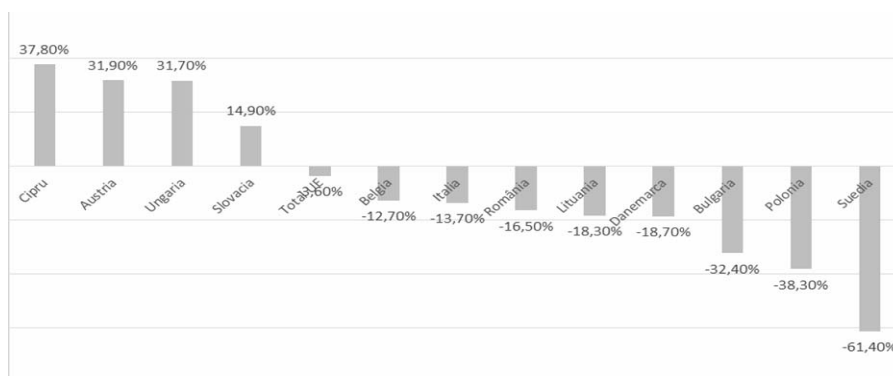
Sursa: CIRIEC, 2017.

În cadrul țărilor din UE se constată o diversitate în ceea ce privește ponderea forței de muncă ocupate în economie socială. Dacă media este de 6,3%, un grup semnificativ de țări se află mult sub această medie. În cazul Lituaniei această pondere este 10% din media UE. La polul opus se află țări din centrul Europei în care ponderea ajunge până la 9,9 (Luxemburg) și 9,8 (Olanda).

Țările care au aderat în ultimele valuri la UE au ponderi ale populației ocupate în economia socială mult sub media europeană cu două excepții (Estonia și Ungaria). Țările din nordul Europei sunt foarte diferite: Finlanda peste media UE, iar Danemarca și Suedia sub această medie.

În cazul României ponderea este de 1,7, ceea ce înseamnă puțin peste 1/4 din media țărilor din UE.

Grafic 15.3. Creșterea/ scăderea populației în economie socială, 2015 față de 2010.



Sursa: CIRIEC, 2017.

Dacă la nivelul UE populația ocupată în activitățile de economie socială a scăzut pe ansamblu cu 3,6% observăm că în unele țări a crescut în mod semnificativ (Cipru, Austria, Ungaria). Sunt și multe țări în care a scăzut mult peste media UE (Suedia, Polonia, Bulgaria). Pentru România scăderea este de 16,5%.

Tabel 15.1.

Voluntariatul în țările UE.

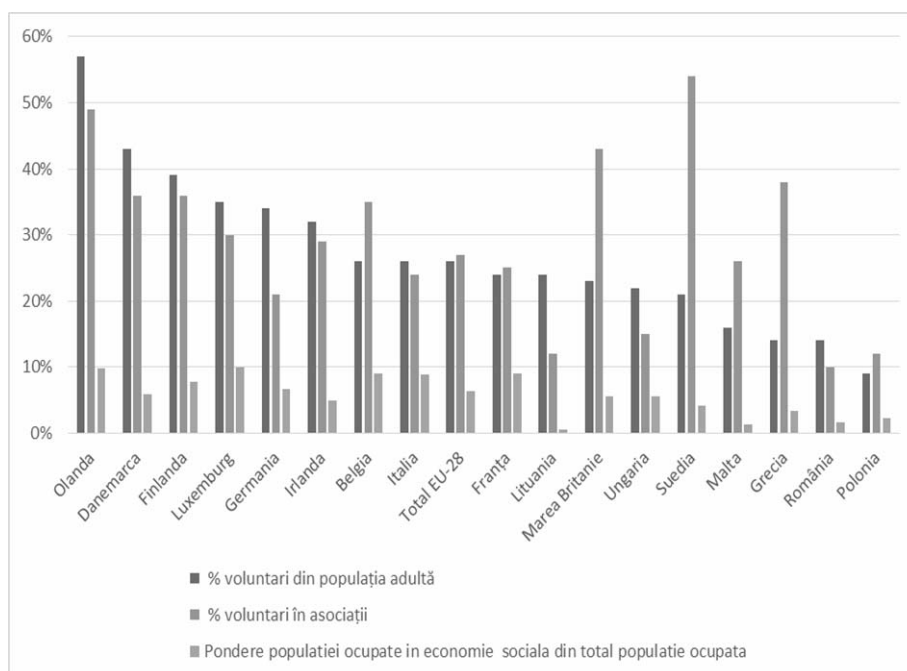
Țara	% voluntari din populația adultă	% voluntari în asociații
Olanda	57%	49%
Danemarca	43%	36%
Finlanda	39%	36%
Austria	37%	29%
Luxemburg	35%	30%
Germania	34%	21%
Slovenia	34%	27%
Irlanda	32%	29%
Belgia	26%	35%

Tabel 15.1 (continuare)		
Țara	% voluntari din populația adultă	% voluntari în asociații
Italia	26%	24%
<b>Total UE-28</b>	<b>26%</b>	<b>27%</b>
Franța	24%	25%
Lituania	24%	12%
Marea Britanie	23%	43%
Ungaria	22%	15%
Suedia	21%	54%
Malta	16%	26%
Spania	15%	17%
Grecia	14%	38%
<b>România</b>	<b>14%</b>	<b>10%</b>
Polonia	9%	12%

Sursa: CIRIEC, 2017.

România se află printre țările cu pondere foarte mică a voluntariatului atât în populația totală, cât și în cadrul asociațiilor fiind la aproximativ 50% din media țărilor din UE.

Grafic 15.4. Asocierea între voluntariat și ponderea populației ocupate în economie socială.



Sursa: prelucrări proprii (date CIRIEC, 2017).

În țările în care voluntariatul este foarte dezvoltat se observă că ponderea populației ocupată în activitățile din economie socială este mai mare. România

alături de țările din Europa de Est au valori foarte scăzute ale voluntariatului care implicit determină și o populație redusă ocupată în economie socială.

### **Economia socială în România. Contribuții la dezvoltarea socioeconomică**

Conform ultimelor date disponibile, caracteristicile economiei sociale sunt:

- **ponderea Valorii Adăugate Brute a economiei sociale în total economie națională a fost în anul 2012 de 1,9%**, în creștere față de anul 2011, când sectorul economiei sociale a reprezentat 1,3% din total economie națională (*Atlas economie socială*, 2014: 14);
- **ponderea angajaților din sectorul economiei sociale în total populație salariată: 1,9% în anul 2012**, în creștere față de anul 2011 când a fost 1,75%, și 2010 (1,7%) (*Atlas economie socială*, 2014: 14);
- **contribuția sectorului economiei sociale de 4,18% în total impozite persoane juridice și contribuții angajatori în anul 2012**, în creștere față de ponderea de 3,04% pe care o deținea în 2011 (*Atlas economie socială*, 2014: 14).

*Tabel 15.2.*

Evoluția numărului de persoane ocupate în economie socială în România.

Țara	2009/2010	2014/2015	% Creștere/scădere 2015 față de 2010
<b>România</b>	<b>163 54</b>	<b>136 85</b>	<b>-6,50</b>

*Sursa:* CIRIEC, 2017.

*Tabel 15.3.*

Evoluția numărului de persoane ocupate în economie socială ca pondere din total de persoane ocupate în economie în UE (2014–2015).

Țara	Număr persoane ocupate în economie socială	Număr persoane ocupate în economia națională	% A/B
<b>România</b>	<b>136 385</b>	<b>8 235 000</b>	<b>1,70</b>

*Sursa:* CIRIEC, 2017.

*Tabel 15.4.*

Persoane plătite în cooperative, societăți mutuale, asociații și fundații 2014–2015.

Țara	Cooperative	Societăți mutuale	Asociații și fundații	Total	% Cooperative	% Societăți mutuale	% Asociații și fundații
<b>România</b>	<b>31 573</b>	<b>5 038</b>	<b>99 774</b>	<b>136 385</b>	<b>23,15</b>	<b>3,69</b>	<b>73,16</b>

*Sursa:* CIRIEC, 2017.



Tabel 15.5.

Evoluția locurilor de muncă în economia socială pe forme de economie socială (2009–2010/2014–2015).

Țara	Locuri de muncă 2009/2010		Locuri de muncă 2014/2015		% Creștere/scădere 2015 față de 2010	% Creștere/scădere 2015 față de 2010
	Cooperative	Asociații și fundații	Cooperative	Asociații și fundații	Cooperative	Asociații și fundații
<b>România</b>	<b>34 373</b>	<b>109 982</b>	<b>31 573</b>	<b>99 774</b>	<b>-8,15</b>	<b>-9,28</b>

Sursa: CIRIEC, 2017.

## Concluzii

Economia socială este componentă importantă a sistemului economic și social care contribuie atât la dezvoltarea la nivel macrosocial, cât și la nivel individual. Prin economie socială se creează și se consolidează coeziunea socială, crește solidaritatea la nivel de comunitate și se valorizează, în mai mare măsură, potențialul uman.

Economia socială are o serie de trăsături care diferă de la o țară la alta, în funcție de tipul de activitate, modelele culturale, tipul de legislație în vigoare, cadrul juridic, tradițiile asociative și formele organizaționale predominante, dar și în conformitate cu nevoile care se manifestă în fiecare context social și cu caracteristicile acestor nevoi. În acest context, în Europa există cinci modele sociale principale de economie socială: modelul anglo-saxon, modelul scandinav, modelul continental european, modelul sud-european și modelul țărilor central și est-europene.

În ultimii ani, prin economia socială s-a contribuit în mod eficient la rezolvarea problemelor apărute (Lambru M., Petrescu C., 2019 a), reușind să își consolideze poziția de sector necesar pentru o dezvoltare echilibrată și sustenabilă alături de stat și de mediul de afaceri. Din practica economiei sociale se desprind o serie de rezultate care pot confirma rolul deosebit al acesteia în furnizarea bunăstării sociale. Teoretizarea și conceptualizarea economiei sociale este în plin avânt și tinde să se apropie pas cu pas de semnificația practică și de rezultatele obținute ca nivel de problematizare și de înțelegere.

Entitățile de economie socială determină într-o oarecare măsură reducerea diferențelor între clase, compensează disfuncționalitățile pe care statul le are în oferirea diverselor servicii, sprijină piața muncii prin incluziunea diverselor grupuri vulnerabile, dependente într-o mare măsură de serviciile sociale oferite de stat, cresc, practic, nivelul de trai al oamenilor.

Este importantă trecerea economiei sociale la o abordare fixată pe forma instituțională practică (Cace, 2010 b), centrată pe îmbunătățirea vieții oamenilor și satisfacerea nevoilor acestora. Este nevoie de participarea indivizilor la activitățile economiei sociale, adaptarea activității în funcție de nevoile specifice ale comunității în care aceștia activează.

Antreprenoriatul social este insuficient dezvoltat în momentul de față în România, inițiativele în acest domeniu fiind reduse. Este nevoie de identificarea oportunităților de îmbunătățire a domeniului antreprenoriatului social, prin

încurajarea tuturor actorilor implicați în găsirea celei mai bune soluții pentru ca acesta să creeze oportunități.

O bună promovare a antreprenoriatului social s-ar putea realiza prin punerea bazei unei comunități puternice care să se ghideze după modelul bunelor practici și care să conștientizeze beneficiile pe care le poate avea domeniul antreprenoriatului social.

Construirea domeniului antreprenoriatului social necesită eforturi concentrate din partea comunității pentru asimilarea de cunoștințe și exemple de bună practică.

Modalitățile de evaluare a economiei sociale sunt diverse. Este foarte important să cunoaștem măsura în care rezultatele activităților de economiei socială contribuie la atingerea obiectivelor propuse. De aceea evaluările privind stadiul de dezvoltare al acestora și impactul pe care îl produce la diferite niveluri sunt foarte importante.

Cuantificările care vizează nivelul macro pun în evidență că: economia socială are contribuții la Produsul Național Brut, în economia socială lucrează între 1 și 10% din populația ocupată a țărilor din UE, aduce valoare socială.

Valoarea socială adăugată în cadrul economiei sociale se obține prin: dobândirea de abilități, cunoștințe și competențe ale diferiților actori sociali care permit sprijinirea pe cont propriu a comunităților marginalizate și a persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială; instituirea de parteneriate și relații de colaborare în comunitățile locale ce pot fi folosite pentru inițierea de programe și măsuri ușor accesibile la nivel de comunități locale în vederea dezvoltării unor inițiative de intervenție integrată, are efecte multiplicatoare și de transfer de inovație prin materialele realizate, instrumentele de comunicare și promovare, beneficii pentru familiile beneficiarilor pentru cei care se vor integra pe piața muncii; mobilizarea de resurse la nivel de comunități locale pentru continuarea programelor integrate, dar și pentru dezvoltarea unor astfel de programe pentru alte grupuri țintă /grupuri vulnerabile (experiențe proiect PROACTIV, POSDRU).

Dincolo de impactul pe care întreprinderile de economie socială îl au pentru protecția categoriilor sociale vulnerabile sau dezavantajate, potențialul de a dezvolta activități de economie socială la nivelul structurilor existente nu este suficient valorificat (Lambru M., Petrescu C., 2019 b). Deși există un cadru legislativ specific care să încurajeze dezvoltarea de activități de economie socială, disponibilitatea instituțiilor publice pentru a sprijini structurile care se adresează grupurilor vulnerabile este foarte limitată. Structurile de economie socială care se adresează nemijlocit creșterii gradului de ocupare pentru grupurile dezavantajate sunt mult mai implicate în ultimii ani. Ca o caracteristică generală, cu excepția ONG-urilor, celelalte tipuri se adresează indirect categoriilor dezavantajate, cu puține servicii furnizate susținut și cu scopul reintegrării sociale a acestora. Însă, prin natura activității și a focalizării zonelor de lucru, produc forme de impact indirect semnificative.

Evoluția sectorului economiei sociale în România în ultimii ani este pozitivă, în principal, în plan calitativ.

Evoluția acestuia în ultimii ani este una încurajatoare existând și forme concrete de suport din partea statului deși acestea sunt minimale. Chiar în lipsa unei strategii foarte clare privind sectorul economiei sociale, există măsuri adresate organizațiilor din domeniul economiei sociale.

În contextul UE economia socială din România are o poziție marginală la toți indicatorii relevanți: contribuție la PIB, populație ocupată în sector, ponderea voluntarilor implicați.

Cercetările viitoare trebuie să includă mai multe obiective legate de valoare socială și de valoarea socială adăugată și să se focalizeze pe beneficiarii direcți și pe grupurile/comunitățile în care au fost implementate programe de economie socială.

## Bibliografie

- Arpinte, D., Cace, S., Cojocaru, S. (2010). *Social Economy in Romania. Preliminary approach*, în *Revista de cercetare și intervenție socială*, vol. 31/2010, Lumen Publishing House.
- Arpinte, D., Cace, S., Scoican, N. A. (2010). *Economia socială în România. Două profiluri regionale*, București: Edit. Expert.
- Barna C. (2014). *Atlasul economiei sociale România*, București, IES (FDSC). Accesibil la: [http://www.ies.org.ro/library/files/atlas\\_-\\_final\\_-\\_bun.pdf](http://www.ies.org.ro/library/files/atlas_-_final_-_bun.pdf).
- Bassi, A (2011). *The Social Added Value EMES Conferences Selected Paper Series*.
- Bouchard, M. J. (2009). *Methods and Indicators for Evaluating the Social Economy* în *The Worth of the Social Economy: an International Perspective*, Bouchard M.J.(coord.), P.I.E. Peter Lang, Bruxelles.
- Cace, S. (coord.) (2010). *Cele mai bune practici în sectorul economiei sociale în Grecia și în alte state ale Uniunii Europene*, București: Edit. Expert.
- Cace, S. (coord.) (2010). *Economia socială în Europa*, București: Edit. Expert.
- CEP-CMAF (Conferința Europeană Permanentă a Cooperativelor, Societăților Mutuale, Asociațiilor și Fundațiilor), 2002, *Declarația finală comună a organizațiilor europene ale Economiei Sociale*.
- CIRIEC (2007). *The Social Economy in the European Union* ([www.ciriec.ulg.ac.be](http://www.ciriec.ulg.ac.be)).
- CIRIEC (2012). *The Social Economy in the European Union* ([www.ciriec.ulg.ac.be](http://www.ciriec.ulg.ac.be)).
- CIRIEC (2017). *The Social Economy in the European Union* ([www.ciriec.ulg.ac.be](http://www.ciriec.ulg.ac.be)).
- Constantinescu, S. (2012). *Atlasul Economiei Sociale*. București, IES (FDSC). Accesibil la: [http://www.ies.org.ro/library/files/atlas\\_2011\\_final\\_print.pdf](http://www.ies.org.ro/library/files/atlas_2011_final_print.pdf).
- DIESIS (European Research and Development Service for the Social Economy) (2010). *Learning for change a better future of social economy, baseline study. Learning Network for Better Future of Social Economy*.
- Lambru M., Petrescu C. (2019). *Social enterprises and their ecosystem in Europe. Country report. Romania*, Accesibil la: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e571ad7d-67fd-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.
- Lambru M., Petrescu C. (2019). *Social enterprises role in Romanian welfare system*, Working paper. CIRIEC No. 2019/17, Accesibil la: <http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2019/10/WP2019-17.pdf>.
- Larionescu, M., 2013, *Economia socială și cooperarea în România. O perspectivă socioistorică comparată*, Iași: Edit. Polirom.
- MMFPS (2010). *Raport de cercetare privind economia socială în România din perspectivă europeană comparată*, Accesibil la: [http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Rapoarte-Studii/301210Raport%20de%20cercetare\\_ES.pdf](http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Rapoarte-Studii/301210Raport%20de%20cercetare_ES.pdf).
- Pîrvu, D., Ungureanu, E., Hagi, A. (2009). *Evaluation of the need for development of social enterprises. Case study in the Argeș County*, în *Revista de cercetare și intervenție socială*, vol.27/2009, Lumen Publishing House.
- Preda, M. (2002). *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*, Iași: Edit. Polirom.
- Asociația CATALACTICA (2012). *Raport de sustenabilitate proiect PROACTIV*, nepublicat.
- Kivu, M. editor (2017). *România 2017. Sectorul neguvernamental – profil, tendințe, provocări*. Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile. Accesibil la: <http://fondong.fdsc.ro/upload/Stiri%20generale/Romania%202017.pdf>.
- Virtue Ventures LLC (2007). *Social enterprise typology* ([www.virtueventures.com](http://www.virtueventures.com)).
- Zamfir, E., Fitzek, S. (2010). *Economia socială o soluție la incluziunea socială pe piața muncii*, în *Revista Inovația Socială* nr. 2/2011.

## ANEXE

Tabel 15.6.

Evoluția numărului de persoane ocupate în economie socială în UE.

Țara	2002/2003	2009/2010	2014/2015	% Creștere/scădere 2015 față de 2010
Suedia	205 697	507 209	195 832	-61,40%
Polonia	529 179	592 800	365 900	-38,30%
Bulgaria	(n/a)	121 300	82 050	-32,40%
Danemarca	160 764	195 486	158 961	-18,70%
Lituania	7 700	8 971	7 332	-18,30%
<b>România</b>	<b>(n/a)</b>	<b>163 354</b>	<b>136 385</b>	<b>-16,50%</b>
Portugalia	210 950	251 098	215 963	-14,00%
Italia	1 336 413	2 228 010	1 923 745	-13,70%
Belgia	279 611	462 541	403 921	-12,70%
Olanda	772 110	856 054	798 778	-6,70%
Irlanda	155 306	98 735	95 147	-3,60%
<b>Total UE-28</b>	<b>11 142 883</b>	<b>14 137 218</b>	<b>13 621 535</b>	<b>-3,60%</b>
Finlanda	175 397	187 200	182 105	-2,70%
Grecia	69 834	117 123	117 516	0,30%
Estonia	23 250	37 850	38 036	0,50%
Republica Cehă	165 221	160 086	162 921	1,80%
Franța	1 985 150	2 318 544	2 372 812	2,30%
Marea Britanie	1 711 276	1 633 000	1 694 710	3,80%
Germania	2 031 837	2 458 584	2 635 980	7,20%
Spania	872 214	1 243 153	1 358 401	9,30%
Slovacia	98 212	44 906	51 611	14,90%
Ungaria	75 669	178 210	234 747	31,70%
Austria	260 145	233 528	308 050	31,90%
Cipru	4 491	5 067	6 984	37,80%
Malta	238	1 677	2 404	43,40%
Slovenia	4 671	7 094	10 710	51,00%
Luxemburg	7 248	16 114	25 345	57,30%
Croația	(n/a)	9 084	15 848	74,50%

Sursa: CIRIEC, 2017.

Tabel 15.7.

Numărul de persoane ocupate în economie socială ca pondere din total de persoane ocupate în economie în UE (2014–2015).

Țara	Număr persoane ocupate în economie socială	Număr persoane ocupate în economia națională	% A/B
Luxemburg	25 345	255 000	9,90
Olanda	798 778	8 115 000	9,80
Franța	2 372 812	26 118 000	9,10
Belgia	403 921	4 499 000	9,00
Italia	1 923 745	21 973 000	8,80
Finlanda	182 105	2 368 000	7,70
Spania	1 358 401	17 717 000	7,70
Austria	308 050	4 068 000	7,60
Germania	2 635 980	39 176 000	6,70
<b>Total UE-28</b>	<b>13 621 535</b>	<b>215 722 000</b>	<b>6,30</b>
Estonia	38 036	613 000	6,20
Danemarca	158 961	2 678 000	5,90
Ungaria	234 747	4 176 000	5,60
Marea Britanie	1 694 710	30 028 000	5,60
Irlanda	95 147	1 899 000	5,00
Portugalia	215 963	4 309 000	5,00
Suedia	195 832	4 660 000	4,20
Republica Cehă	162 921	4 934 000	3,30
Grecia	117 516	3 548 000	3,30
Bulgaria	82 050	2 974 000	2,80
Polonia	365 900	15 812 000	2,30
Letonia	19 341	868 000	2,20
Slovacia	51 611	2 405 000	2,10
Cipru	6 984	350 000	2,00
<b>România</b>	<b>136 385</b>	<b>8 235 000</b>	<b>1,70</b>
Malta	2 404	182 000	1,30
Slovenia	10 710	902 000	1,20
Lituania	7 332	1 301 000	0,60

Sursa: CIRIEC, 2017.

Tabel 15.8.

Persoane plătite în cooperative, societăți mutuale, asociații și fundații. UE 2014–2015.

Țara	Cooperative	Societăți mutuale	Asociații și fundații	Total	% Cooperative	% Societăți mutuale	% Asociații și fundații
Letonia	440	373	18 528	19 341	2,27	1,93	95,80
Belgia	23 904	17 211	362 806	403 921	5,92	4,26	89,82
Luxemburg	2 941	406	21 998	25 345	11,60	1,60	86,79
Portugalia	24 316	4 896	186 751	215 963	11,26	2,27	86,47
Grecia	14 983	1 533	101 000	117 516	12,75	1,30	85,95
Olanda	126 797	2 860	669 121	798 778	15,87	0,36	83,77
Marea Britanie	222 785	65 925	1 406 000	1 694 710	13,15	3,89	82,96
Franța	308 532	136 723	1 927 557	2 372 812	13,00	5,76	81,24
Austria	70 474	1 576	236 000	308 050	22,88	0,51	76,61
Estonia	9 850	186	28 000	38 036	25,90	0,49	73,61
<b>România</b>	<b>31 573</b>	<b>5 038</b>	<b>99 774</b>	<b>136 385</b>	<b>23,15</b>	<b>3,69</b>	<b>73,16</b>
Croatia	2 744	2 123	10 981	15,848	17,31	13,40	69,29
Slovenia	3 059	319	7 332	10,710	28,56	2,98	68,46
<b>Total EU-28</b>	<b>4 198 193</b>	<b>407 602</b>	<b>9 015 740</b>	<b>13 621 535</b>	<b>30,82</b>	<b>2,99</b>	<b>66,19</b>
Danemarca	49 552	4 328	105 081	158 961	31,17	2,72	66,10
Republica Cehă	50 310	5 368	107 243	162 921	30,88	3,29	65,83
Suedia	57 516	13 908	124 408	195 832	29,37	7,10	63,53
Germania	860 000	102 119	1 673 861	2 635 980	32,63	3,87	63,50
Spania	528 000	2 360	828 041	1 358 401	38,87	0,17	60,96
Ungaria	85 682	6 948	142 117	234 747	36,50	2,96	60,54
Malta	768	209	1 427	2 404	31,95	8,69	59,36
Irlanda	39 935	455	54 757	95 147	41,97	0,48	57,55
Cipru	3 ,078		3 906	6 984	44,07	0,00	55,93
Slovacia	23 799	2 212	25 600	51 611	46,11	4,29	49,60
Finlanda	93 511	6 594	82 000	182 105	51,35	3,62	45,03
Polonia	235 200	1 900	128 800	365 900	64,28	0,52	35,20
Italia	1 267 603	20 531	635 611	1 923 745	65,89	1,07	33,04
Bulgaria	53 841	1 169	27 040	82 050	65,62	1,42	32,96
Lituania	7 000	332		7 332	95,47	4,53	0,00

Sursa: CIRIEC, 2017.

Tabel 15.9.

Evoluția locurilor de muncă în economia socială pe forme de economie socială  
(2009–2010/2014–2015).

Țara	Locuri de muncă 2009/2010		Locuri de muncă 2014/2015		% Creștere/scădere 2015 față de 2010	% Creștere/scădere 2015 față de 2010
	Cooperative	Asociații și fundații	Cooperative	Asociații și fundații	Cooperative	Asociații și fundații
Slovenia	3 428	3 190	3 059	7 332	-10,76	129,84
Ungaria	85 682	85 852	85 682	142 117	0,00	65,54
Luxemburg	1 933	14 181	2 941	21 998	52,15	55,12
Slovacia	26 090	16 658	23 779	25 600	-8,86	53,68
Spain	646 397	588 056	528 000	828 041	-18,32	40,81
Austria	61 999	170 113	70 474	236 000	13,67	38,73
Republica Cehă	58 178	96 229	50 310	107 243	-13,52	11,45
Germania	830 258	1 541 829	860 000	1 673 861	3,58	8,56
Marea Britanie	236 000	1 347 000	222 785	1 406 000	-5,60	4,38
Franța	320 822	1 869 012	308 532	1 927 557	-3,83	3,13
Estonia	9 850	28 000	9 850	28 000	0,00	0,00
Grecia	14 983	101 000	14 983	101 000	0,00	0,00
Irlanda	43 328	54 757	39 935	54 757	-7,83	0,00
Letonia	440		440	18 528	0,00	0,00
Lituania	8 971		7 000		-21,97	0,00
Malta	250	1 427	768	1 427	207,20	0,00
Olanda	184 053	669 121	126 797	669 121	-31,11	0,00
<b>TOTAL UE-28</b>	<b>4 551 959</b>	<b>9 221 038</b>	<b>4 198 173</b>	<b>9 015 740</b>	<b>-7,77</b>	<b>-2,23</b>
Finlanda	94 100	84 600	93 511	82 000	-0,63	-3,07
Portugalia	51 391	194 207	24 316	186 751	-52,68	-3,84
<b>Romania</b>	<b>34 373</b>	<b>109 982</b>	<b>31 573</b>	<b>99 774</b>	<b>-8,15</b>	<b>-9,28</b>
Danemarca	70 757	120 657	49 552	105 081	-29,97	-12,91
Belgia	13 547	437 020	23 904	362 806	76,45	-16,98
Polonia	400 000	190 000	235,200	128 800	-41,20	-32,21
Italia	1 128 381	1 099 629	1 267 603	635 611	12,34	-42,20
Suedia	176 816	314 568	57 516	124 408	-67,47	-60,45
Bulgaria	41 300	80 000	53 841	27 040	30,37	-66,20
Cipru	5 067		3 078	3 906	-39,25	

Sursa: CIRIEC, 2017.

Tabel 15.10.

Situația voluntariatului în țările UE.

Țara	% voluntari din populația adultă	% voluntari în asociații	Total voluntari echivalent normă de muncă completă în asociații	Total voluntari la nivel național
Olanda	57	49	480 637	5 300 000
Danemarca	43	36	110 041	1 477 000
Finlanda	39	36	67 890	1 300 000
Austria	37	29	331 663	2 000 000
Luxemburg	35	30	9 537	107 000
Slovenia	34	27	7 125	96 822
Germania	34	21	1 211 474	23 000 000
Irlanda	32	29	78 367	1 570 408
Estonia	30	17	Nu sunt date	285 000
Slovacia	29	47	1 156	304 094
Belgia	26	35	84 903	1 165 668
<b>Total UE-28</b>	26	27	5 540 433	82 887 715
Italia	26	24	80 600	4 758 622
Franța	24	25	935 000	13 200 000
Lituania	24	12	15 673	100 000
Marca Britanie	23	43	1 004 228	13 800 000
Republica Cehă	23	30	41 304	1 215 363
Cipru	23	Nu sunt date	Nu sunt date	24 000
Letonia	22	21		477 000
Ungaria	22	15	24 600	412 893
Suedia	21	54	280 062	3 000 000
Malta	16	26	1 891	29 956
Spania	15	17	591 017	1 272 338
Grecia	14	38	7 323	Nu sunt date
<b>România</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>49 417</b>	<b>900 000</b>
Portugalia	12	13	67 342	1 040 000
Bulgaria	12	12	38 710	93 096
Polonia	9	12	20 473	5 912 500

Sursa: CIRIEC, 2017.



## 16. CE MODEL DE SOCIETATE VA AVEA ROMÂNIA?

*Cătălin Zamfir*

### **Tranziția: o schimbare socială proiectată**

În '89 a fost o explozie socială. Se acumulase nemulțumirea față de societatea comunistă de tip sovietic, promovată de politica ceașistă. S-a declanșat un proces de schimbare globală a întregii societăți românești. Un nou tip de societate se dorea a fi realizat: o societate după modelul de succes al Occidentului. Dar cum va arăta acest model de societate și cum va fi el realizat?

Societățile tradiționale s-au constituit *din aproape în aproape*, prin interacțiunile schimbărilor punctuale, fără un plan de construcție. Schimbarea României declanșată în 1989 urma să fie de un alt tip: un proces de schimbare realizat pe baza unei **concepții** adoptate politic și implementate prin măsuri politice, juridice și administrative.

Prima schimbare de structură a societății românești s-a declanșat chiar în 22 decembrie 1989: sistemul politic. Partidul unic, partidul comunist, a fost înlocuit cu un sistem pluripartidist.

Schimbarea economiei nu putea fi realizată printr-o decizie politică, ci printr-un proces complex de schimbare în timp, orientat de o viziune, deci o **reformă economică**: economia condusă centralist de către stat este înlocuită de economia bazată pe economia de piață. Reforma economiei a fost cheia schimbării întregii societăți.

Era nevoie de un nou **concept/strategie**. **Strategia este o concepție de schimbare a unui sistem complex, concretizată în schimbări sectoriale desfășurate în timp, toate orientate de realizarea unui obiectiv global.** Întregul proces de schimbare și rezultatul acestuia va fi determinat în mare măsură de strategia care a fost adoptat de la început.

Dezbaterile publice de la începutul anului 1990 s-au concentrat pe elaborarea unei **strategii de reformă a economiei**.

Nu a existat însă în discuția publică **modelul de societate de construit**. Un nou **model de societate** urma să rezulte din întregul proces de schimbare social-economică declanșat în 1989. Dar cum va arăta societatea românească ca produs al acestor reforme? Răspunsul este simplu: strategia de reformă economică, cheia schimbării întregii societăți românești, avea în ea însăși un model de societate. Analizând strategiile de reformă ale economiei, putem înțelege cum va arăta societatea românească.

## Două strategii ale tranziției

Pentru orientarea tranziției României au existat două strategii, numite aici pe scurt Strategia Postolache și Strategia BM. Aceste două strategii se fundamentau pe opțiuni comune, dar prezentau și importante diferențe.

### *Strategia Postolache*

Prin HG din februarie 1990 s-a înființat o Comisie cu obiectivul de a elabora strategia reformei economiei. La elaborarea Strategiei au participat peste 12 000 de specialiști români, cercetători științifici, profesori universitari, specialiști din economie, din administrația publică, juriști, sociologi, reprezentanți ai noilor partide politice, lideri sindicali. Au fost consultați specialiști din organismele internaționale și din alte țări. Au fost realizate numeroase studii sectoriale, publicate în aproape 3 000 pagini, pentru a oferi o bază pentru elaborarea și aplicarea Strategiei. Textul final, *Schiță privind Strategia îndeplinirii economiei de piață în România*, a fost adoptat prin HG în mai 1990, devenind astfel un document legal care urma să stea la baza întregului proces de reformă.

*Schița* se concentrează pe reformele economice, dar cuprinde și o viziune a **politicii sociale** complementare. Din textul Strategiei, de 18 pagini, care prezintă întreaga concepție, 5 pagini sunt dedicate reformei politicii sociale.

**Reforma economică** prevede „o tranziție accelerată de maxim 2–3 ani” (p. 12). Tranziția accelerată se referă la introducerea cadrului juridic și instituțional al economiei de piață al cărui efect este schimbarea unităților economice în actori independenți pe piață, inclusiv a unităților economice proprietate de stat. Privatizarea este foarte importantă, dar ea este un proces mai complex, de durată.

Creșterea economică imediată nu este considerată a fi problematică. Începând încă din 1991 se prognozează o creștere anuală a PIB de 3,7–3,8%. Unitățile economice, lucrând după criteriile economice, eliberate de intervenția politicului, vor deveni mai eficiente, chiar dacă unele dintre ele vor dispărea, dar noi întreprinderi private se vor înființa. Există și un risc: „presiunile inflaționiste pot izbucni sub forma unei inflații galopante, care ... va adânci criza moștenită, ridicând enorm costurile sociale și generale...” (p. 13).

**Politica socială.** Tranziția în România urmează a avea ca obiectiv prioritar, pe lângă reforma economică, creșterea standardului de viață al întregii populații, satisfacerea la nivel mediu european a necesităților fundamentale (alimentație, încălzire etc.).

„Politica vechiului regim a avut consecințe pentru nivelul de viață al poporului, impunând privațiuni materiale și spirituale greu de imaginat pentru o țară europeană la sfârșitul secolului XX.” (p. 10). La situația socială precară moștenită se vor adăuga și costurile sociale ale procesului de schimbare care trebuie luate în considerare de către politica socială.

Procesul de reformă economică trebuie realizat **evitând costuri sociale greu de suportat**. Tranziția are ca obiectiv resorbirea nu numai a crizei economice, ci și a crizei sociale produse de vechiul regim. Din acest motiv, în strategia Postolache

este inclusă ca o direcție importantă și „promovarea unei politici coerente care să asigure **creșterea treptată, dar efectivă, a standardului de viață, a calității vieții**” (p. 12);... „costurile sociale ale tranziției să fie acoperite, în bună măsură, **simultan** cu apariția lor în așa fel încât, chiar în cursul tranziției și nu ulterior, **să se atingă un nivel comparabil cu media europeană la indicatorii sociali de bază**” (p. 12). Filosofia de tipul „sacrificii astăzi, pentru un mâine abundent”, „tranziția la economia de piață nu poate resorbi costurile ei sociale decât mai târziu, când apar primele rezultate pozitive” nu poate fi acceptată de către populație (p. 12).

Politica socială trebuie să fie nu **reactivă**, ci **constructivă**, orientată spre crearea condițiilor creșterii calității vieții (p. 22). Este de notat faptul că Strategia nu reduce obiectivul politicii sociale la grupurile vulnerabile, ci se referă global la creșterea calității vieții a întregii colectivități.

Este schițat pentru prima dată și un **program global de creștere a calității vieții**. Creșterea bunăstării populației trebuie să fie nu numai rezultatul creșterii economice, sau al politicii statului, ci și al mobilizării tuturor resurselor colectivității. Nu trebuie ignorată nici identificarea și utilizarea resurselor noneconomice ale calității vieții: natura, mediul interpersonal, organizarea socială, umanizarea muncii, cultura, instruirea; **crearea unei vieți de calitate, a sentimentului de împlinire**.

Se prevede o intervenție activă în dimunarea **problemelor sociale grave** moștenite, evitând perpetuarea lor.

Un loc important este acordat **politicii demografice active**: suport pentru creșterea și educarea copiilor, sistemul alocațiilor pentru copii va primi o atenție specială, diversificarea prestațiilor familiale, mese gratuite pentru preșcolari și elevi.

Politici active de creare de noi locuri de muncă. Politică specială pentru tineri: locuri de muncă, educație, susținerea culturii, timpului liber, informare.

**Instituirea salariului minim, corelat cu minimul de trai**. Impozitare progresivă, dar și stimularea investirii unei părți din venituri.

Politica socială în perioada tranziției presupune **creșterea cheltuiilor bugetare cu caracter social**. În acest context se va acorda atenție specială evaluării eficienței cheltuielilor sociale și formării specialiștilor în managementul programelor sociale.

Pentru realizarea cu succes a tranziției este „Absolut necesar asigurarea unei stabilități a climatului economic și social pe durata tranziției, în condiții de autentică și deplină democrație” (p. 13).

**Modelul de societate promovat de Strategia Postolache**. Dacă ar fi fost implementată, România ar fi arătat astfel: o creștere economică relativ continuă, cu apropierea de standardele europene; standard de viață plasat la nivelul mediu european, o democrație rațională și eficientă. Privatizarea, un instrument foarte important al reformei, trebuie făcută prin creștere, nu prin dezorganizare economică. Nu se indică un calendar al realizării privatizării, dar se ia în considerare o politică diversificată de privatizare în funcție de condiții. Un nivel ridicat de ocupare economică, oferind salarii la nivel european, o politică activă de creare a locurilor de muncă; o colectivitate relativ omogenă cu resurse economice rezonabile. Statul va avea un rol activ în organizarea întregului proces de schimbare socială. Politică socială activă, care acordă o atenție deosebită nu doar segmenelor vulnerabile, ci întregii comunități, creșterea calității vieții a întregii colectivități ca obiectiv prioritar. Creșterea imediată a veniturilor populației va fi

posibilă datorită unei economii mai eficiente, dar și prin redirectionarea spre populație a unei părți din efortul investițional excesiv al lui Ceaușescu.

### ***Strategia Băncii Mondiale***

Strategia BM nu poate fi găsită într-un text care să fi fost oferit Guvernului și pus în discuție publică, ci promovată printr-un proces de consultare/negociere cu guvernul României de către Fondul Monetar Internațional și BM. Politica efectivă a tranziției trebuie privită ca rezultat al aplicării strategiei BM, regăsită în toate țările europene în tranziție, cu diferențe datorate mai ales rolului instituțiilor și grupurilor politice naționale. Cu siguranță, conflictele politice au avut un impact negativ asupra strategiei utilizate. Unele partide au adoptat în lupta lor o viziune neoliberală dusă la extrem, opusă partidelor adverse acuzate fără nicio bază de „neocomunism”. Utilizăm aici eticheta *Strategie BM* pentru a desemna acest complex de orientare strategică de factură neoliberală și ducerea ei la extrem de unele partide românești.

Opțiunile Strategiei BM au fost prezentate ca singura concepție posibilă pentru tranziție, fiind susținute cu autoritatea celor două instituții internaționale și ulterior de instituțiile europene. În chiar a doua jumătate a anului 1990, Strategia BM a înlocuit Strategia Postolache. În discuțiile publice Strategia Postolache nu mai apare.

Compararea celor două strategii trebuie făcută cu prudență. Strategia Postolache conținea doar direcțiile generale ale schimbării, urmând ca acestea să fie concretizate în procesul de aplicare. Nefiind aplicată, ea a rămas la nivelul de intenție și nu se știe care ar fi fost rezultatele aplicării ei. Strategia BM a fost aplicată și poate fi evaluată prin rezultatele ei. Cele două Strategii au avut și un impact diferit asupra climatului public. Imediat după Revoluția din '89, climatul de dezbatere publică asupra precesului de reformă a întregii societăți românești a fost înlocuit cu discuții închise la nivelul instituțiilor guvernamentale, între experții instituțiilor internaționale și specialiștii din sistemul politic român.

***Reforma economică a Băncii Mondiale.*** Obiectivul prioritar este privatizarea cvasitotală a economiei, făcută rapid, chiar pe un leu, ca instrument central al reformei economiei. *Creșterea economică* nu este formulată ca obiectiv politic. Nu a existat un ***plan de dezvoltare social-economică a țării***. Eventuala creștere economică este considerată a fi rezultatul automat al privatizării și al dinamicii pieței, nu un obiectiv politic. Mai mult. Scăderea economiei este implicit considerată ca un ***cost inevitabil*** al reformei. Căderea economică de un deceniu și jumătate și distrugerea unor importante structuri economice nu au îngrijorat factorul politic.

Nu există o preocupare prioritară pentru acumularea de capital național, interesul plasându-se aproape exclusiv pe atragerea investițiilor străine.

Se ignoră aproape complet calitatea managementului întreprinderilor de stat, care s-au probat a fi slab eficiente și sursă de corupție. Argumentul pare a fi că, oricum, aceste unități economice vor fi într-un viitor nedefinit privatizate.

Pare a fi încurajat măsurile confuze de retrocedare a proprietăților, multe dintre ele probându-se a fi distructive pentru interesul național, sursă importantă de corupție și care au blocat cel puțin două decenii viața social-economică.

***Reforma statului: statul mic.*** Rolul statului, mai ales în domeniu social, este redus la un minim.

Politica salarială are în centrul ei opțiunea pentru ***salariul mic***: salariile

trebuie ținute la nivel scăzut, ca o condiție necesară a creșterii economice. De abia guvernul PSD–Partidul Alianța Liberalilor și Democraților (ALDE) a introdus în ultimii doi ani o schimbare a politicii veniturilor: creșterea proiectată a salariilor și pensiilor pentru a se apropia treptat de nivelul european. Politica actualului guvern „Iohannis” în această privință nu este încă clară.

Starea socială a populației este ignorată, fiind luate în considerare mai ales segmentele vulnerabile, sursă posibilă de explozie socială. Degradarea accentuată a stării sociale a României este considerată a fi **un cost inevitabil** al reformelor tranziției. Explozia sărăcirii nu a fost o temă de îngrijorare politică.

Serviciile sociale publice, educația, sănătatea, asistența socială, cercetarea științifică nu sunt considerate ca prioritare. Ele au primit o subfinanțare cronică.

Programele sociale publice sunt într-o măsură importantă înlocuite cu invitarea ONG-urilor să preia responsabilitatea lor.

Evaluarea eficienței programelor sociale, mai ales a celor oferite de ONG-uri, nu este considerată ca o direcție prioritară a politicii. Conceptul de **eficiență socială** aproape nu poate fi întâlnit în limbajul public.

**Modelul de societate.** Strategia BM nu a acordat o atenție specială întrebării cum va arăta societatea prin aplicarea politicii sale. Costurile sociale ale tranziției sunt considerate a fi importante, dar **inevitabile** și deci mai degrabă **ignore**. Acordarea unei atenții excesive costurilor sociale este considerată chiar a avea efecte blocante pentru tranziție și de aceea interesul public pentru „social” trebuie ținut la un minim. Interesul politic în acest domeniu este ținut la nivelul care să asigure mai mult simpla suportabilitate socială. Explozia șomajului și a sărăcirii sunt efecte așteptate ale tranziției și acceptate politic ca inevitabile. Finalizarea procesului de tranziție va absorbi într-un viitor nespecificat costurile sociale produse. Până atunci, politica socială trebuie să se concentreze pe „**grupurile sociale și indivizii vulnerabili**”.

Nu este nevoie de o politică socială mai accentuată în această perioadă. Veniturile din muncă trebuie ținute la niveluri scăzute pentru a atrage investiția străină. Segmentul social bogat este considerat a fi noua clasă socială produsă de sistemul capitalist, o forță socială interesată în promovarea politicii capitaliste a tranziției. Creșterea rapidă a polarizării sociale este considerată nu o problemă îngrijorătoare, ci o caracteristică normală a noului mod de organizare socială. Dezvoltarea social–economică a țării ca temă a unui posibil **Program național pentru viitor** nu a figurat în Strategia BM. Obiectivul Reformei BM a fost reforma prin privatizare, realizată cât mai rapid posibil. Obiectivul social prioritar a fost menținerea unui echilibru economic și social la un minim, nu ca o strategie a dezvoltării.

### Alte strategii/planuri naționale de dezvoltare social–economică a țării<sup>1</sup>

**Un institut de cercetare al Academiei Române: Institutul de Cercetare a Calității Vieții (ICCV).** Institutul a fost înființat pe 2 ianuarie 1990 ca instituție de cercetare științifică cu o funcție academică de explorare a politicii sociale orientată

---

<sup>1</sup> Textele acestor strategii pot fi găsite în Biblioteca virtuală de sociologie, <https://bibliotecadesociologie.ro/>.

spre creșterea calității vieții, așa cum se prevedea în Strategia Postolache.

Temele de cercetare ale Institutului, încă de la întemeierea lui, sunt orientate de a susține procesul de tranziție în componenta sa socială: **calitatea vieții și standardul de viață, politicile sociale, teoria și metodologia schimbării sociale proiectate, teoria României în perioada tranziției, problemele sociale importante ale societății românești: sărăcie, romi, copii, situația copiilor, a femeii.**

*Calitatea vieții* a reprezentat de la început un obiectiv prioritar în tematica cercetării Institutului. S-au realizat 10 monitorizări ale dinamicii indicatorilor subiectivi ai calității vieții, bazate pe eșantioane naționale: *indicatori de satisfacție cu viața și calitatea percepută a vieții*. S-a acordat o atenție specială veniturilor populației și ocupării. De notat că ICCV a avut un avans important în promovarea tematicii calității vieții și a indicatorilor de calitate a vieții față de preocupările europene. Avansul României în acest domeniu este de cel puțin 10 ani față de UE. Rapoarte naționale asupra calității vieții erau difuzate în anii '90, în timp ce rapoarte similare europene apar după 2010.

*Politica socială* a reprezentat o temă prioritară în cercetarea ICCV, o temă nouă în România; în anii 1993 și 1998 au fost publicate două volume cu studii pe tematica politicii sociale. S-au realizat monitorizări și evaluări ale politicilor sociale românești.

Al treilea domeniu important a fost cel al *problemelor sociale* ale României. Încă la începutul anilor '90 ICCV a lansat ample cercetări, cu un impact deosebit, pe probleme critice ale societății românești: *sărăcia, situația populației de romi, situația femeii, copiii*.

S-a promovat **noua paradigmă a sociologiei constructive**, angajată în explorarea alternativelor, evaluare, metodologia construirii schimbării sociale proiectate. Se promovează paradigma unei metodologii bazată pe știința schimbării/ dezvoltării sociale, diferită de metodologia birocratică.

În fine, s-a considerat ca o direcție importantă dezvoltarea unei **teorii a Societății românești în perioada tranziției**.

În 1998, președintele Emil Constantinescu, cu susținerea UNDP, nu a BM, a înființat *Comisia prezidențială* care a elaborat *Strategia de Prevenire și Combatere a Sărăciei (Strategia 1998)*, semnată de Președinte. Urma ca guvernul să elaboreze un **Plan** de implementare a strategiei antisărăcie. Guvernul a ignorat solicitarea Președintelui.

În 2002, guvernul Adrian Năstase a înființat o instituție guvernamentală (Comisia Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIS)–HG 705/2002.

**Art. 2. (1)** Comisia are următoarele atribuții principale:

**a)** supune Guvernului spre aprobare Planul național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale, prin Secretariatul General al Guvernului și Ministerul Muncii și Solidarității Sociale;

**b)** constituie un sistem de monitorizare a sărăciei și incluziunii sociale și a implementării Planului național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale;

**c)** sprijină autoritățile publice locale în elaborarea și aplicarea unor *programe* antisărăcie și promovare a incluziunii sociale;

d) promovează formarea unei culturi a acțiunii sociale: capacitatea de a identifica și de a soluționa problemele sociale.

**Art. 6.** Comisia va realiza, cu sprijinul și în colaborare cu INS, cercetări cu privire la dinamica sărăciei și a excluziunii sociale.

CASPIS a solicitat Consiliilor județene să înființeze *Comisii județene antisărăcie și promovare a Incluziunii Sociale* cu funcția de a evalua starea de sărăcie la nivel județean și a adopta politici în acest domeniu. Până la încheierea mandatului său, în 2004, asemenea comisii județene s-au înființat în majoritatea județelor.

Comisia a elaborat Planul Național Antisărăcie și Promovarea Incluziunii Sociale (PNAinc), adoptat prin HG în 2002. Planul făcea o evaluare a stării societății românești în 2002 și stabilea obiective strategice în toate domeniile importante ale politicii sociale. Este totodată inclusă o nouă viziune a sistemului de politică socială.

Pe baza PNAinc, a fost elaborat *Memorandumul Comun de Incluziune Socială de către Guvern alături de CE*, un document important al aderării României la UE, semnat în 2005.

CASPIS a fost desființat de guvernul Tăriceanu în 2006 (HG 1217/2006). Au fost desființate și comisiile județene. Funcția de monitorizare a sărăciei nu a fost atribuită unei alte instituții guvernamentale.

În 2015 a avut loc un eveniment foarte important în relația Guvernului României cu BM. Instituția mondială a preluat funcția de a elabora politica socială a României. În 2015, BM și-a asumat sarcina de a elabora un *Studiu de fundamentare pentru Strategia Națională privind Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei*, realizat de un grup de experți străini și români, coordonat de experți români ai BM, Emil Teșliuc, Vlad Grigoraș, la care s-a adăugat și Manuela Stănculescu. Pe baza acestui *Studiu* s-au elaborat, pentru Guvernul României, *Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015–2020 (Strategiei 2015)* și *Planul strategic de acțiuni pentru perioada 2015–2020*, ambele documente fiind aprobate prin H.G. nr. 383/2015. Pentru a înțelege viziunea globală a *Strategiei 2015* este relevant a analiza **sursele Studiului** care a stat la baza *Strategiei 2015* indicate în Bibliografie: pe lângă documentele guvernamentale românești recente, documentele internaționale și lucrările științifice. În lista surselor guvernamentale românești ale *Strategiei 2015* nu sunt incluse și documente guvernamentale românești de politică socială: *Strategia 1998* și *PNAinc 2002*. În lista lucrărilor științifice utilizate sunt incluse doar cele occidentale, nicio lucrare românească. Ai impresia că *Strategia 2015* a venit dinafară. Nu era nevoie de acumularea de cunoaștere din România.

De ce a simțit BM nevoia de a prelua și formal în 2015 funcția elaborării politicii sociale Românești? O explicație posibilă ar putea fi diferența de viziune dintre documentele românești și cele ale BM. *Strategia 1998* și *PNAinc 2002* conțin o orientare prosocială, spre deosebire de *Strategia BM* care are o orientare neoliberală.

În 2016, Guvernul României a adoptat un nou *Pachet integrat pentru combaterea Sărăciei*.

În 2018, guvernul român a adoptat *Strategie pentru dezvoltare națională durabilă, Agenda 2030*, după câte știu, ultima strategie a guvernului.

*O observație. Tranziția românească este plină de strategii și planuri, globale și sectoriale, naționale și locale. Dar nu există monitorizări și mai ales evaluări ale aplicării lor. Au fost doar bune intenții care nu se știe dacă s-au aplicat, în ce măsură și dacă nu de ce. Strategiile și Planurile s-au succedat la distanțe de câțiva ani, fără a se ști de ce mereu a fost nevoie de noi strategii și planuri de acțiune.*

### Rezultatele reformei social–economice a tranziției în România<sup>2</sup>

**Economia României** a suferit, în primii 10 ani de tranziție, o cădere severă. Cele mai multe țări foste socialiste au reușit o tranziție cu costuri economice relative mici și o relansare economică rapidă (Tabel 16.1). De abia în 2004 economia românească a atins nivelul economiei din 1989. România a plătit costul economic cel mai ridicat. La această întrebare încă nu există explicații clare. Aici voi utiliza doar câteva date preluate din *Istoria socială a României*.

Tabel 16.1.

Rezultatele economice ale României și a câtorva țări europene în tranziție:  
PIB (EURO în prețuri 1989) în prima fază a tranziției 1989–1999.

Indicator	Polonia	R. Cehă	Ungaria	Bulgaria	România
PIB în 1989 *	100	100	100	100	100
PIB în 1999 față de 1989	247,7%	225,6%	203,5%	114,3%	79,6%

Sursa: 2016, Statistical Annex of European Economy, SPRING 2016, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. p. 19

\* Bulgaria și Cehia 1990. Pentru unele țări foste socialiste nu am avut date suficiente.

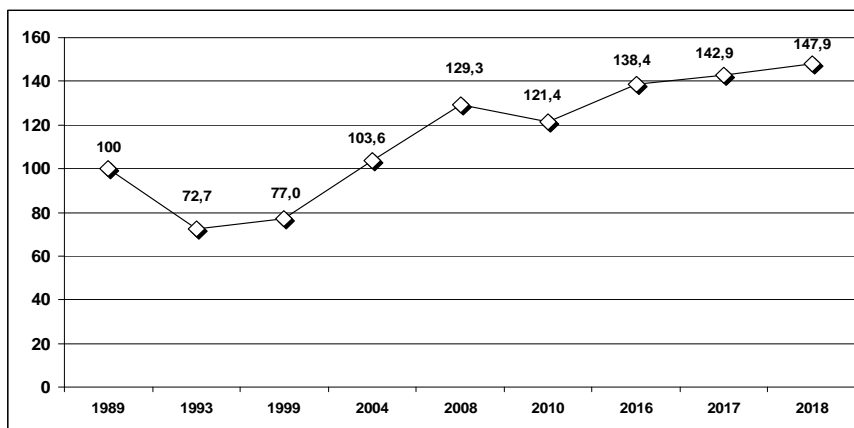
Privatizarea a reușit în România, dar prin **distrugere**. Rezultatul, o structură economică care nu și-a revenit încă: dezindustrializare și dezorganizare a agriculturii.

Era prevăzut că reforma economiei va avea un impact social negativ important. În 1993 s-a atins nivelul cel mai scăzut al PIB: 72,7% față de 1989. De abia în 2004 revenirea economiei a fost înceată și cu variații, pentru ca doar după 4 ani să intre într-o nouă criză, în 2009–2012.

<sup>2</sup> O prezentare sintetică a performanțelor economice și sociale ale României în perioada tranziției poate fi găsită în alte lucrări. O sinteză a rezultatelor sociale ale tranziției pot fi găsite în Cătălin Zamfir, *Istoria socială a României*, cap. 4.



Grafic 16.1. PIB ca % din nivelul din 1989.



Sursa: calculele autorului.

Efectul cel mai important, de durată, al reformei economice s-a înregistrat în **structura economiei**: în primul deceniu al tranziției, s-a produs o **dezindustrializare** și o **reruralizare**:

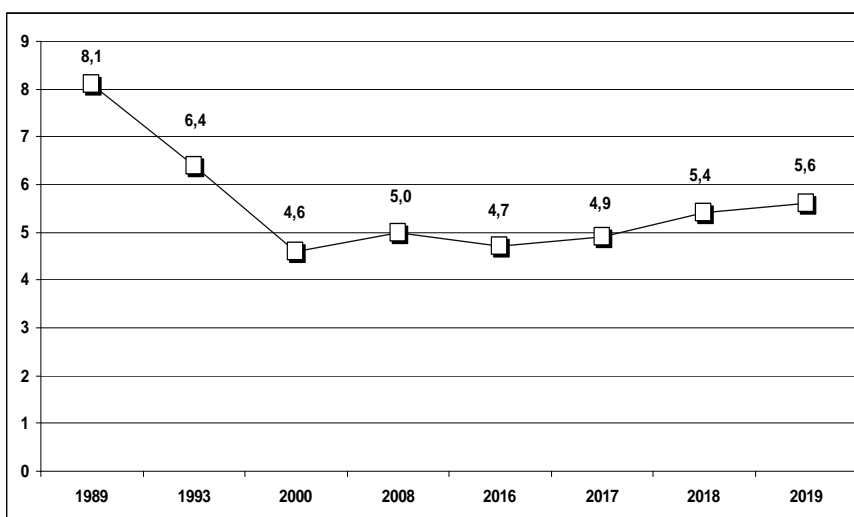
Tabel 16.2.

Industria și agricultura.

Contribuție la PIB	1989	2000
Industria	45,1%	27,5%
Agricultură	27,3%	40,8%

Sursa: calculele autorului.

Grafic 16.2. Numărul salariaților, în milioane.

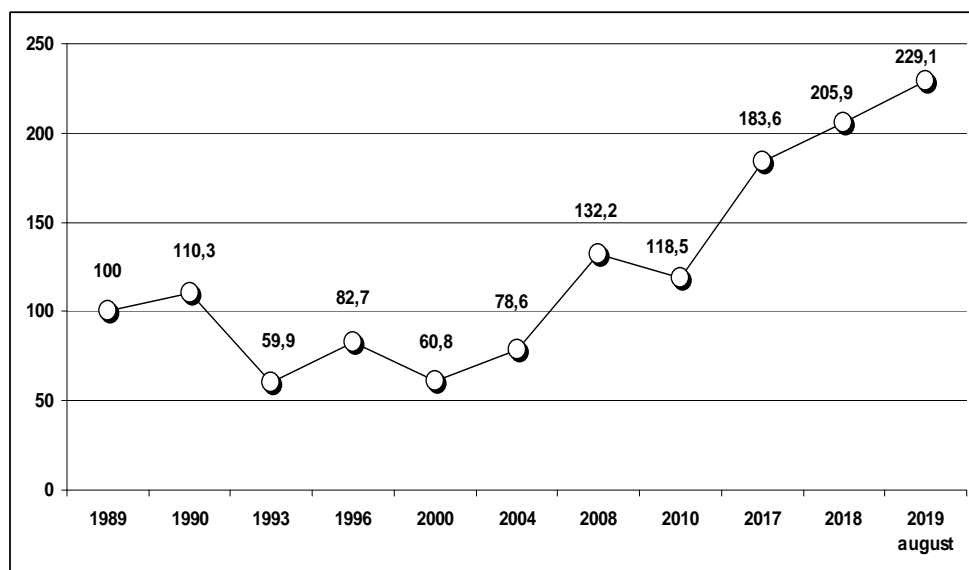


Sursa: calculele autorului.

**Costul social al tranziției** a fost mult mai accentuat decât se prevedea. Impactul asupra standardului de viață a fost un puternic șoc social.

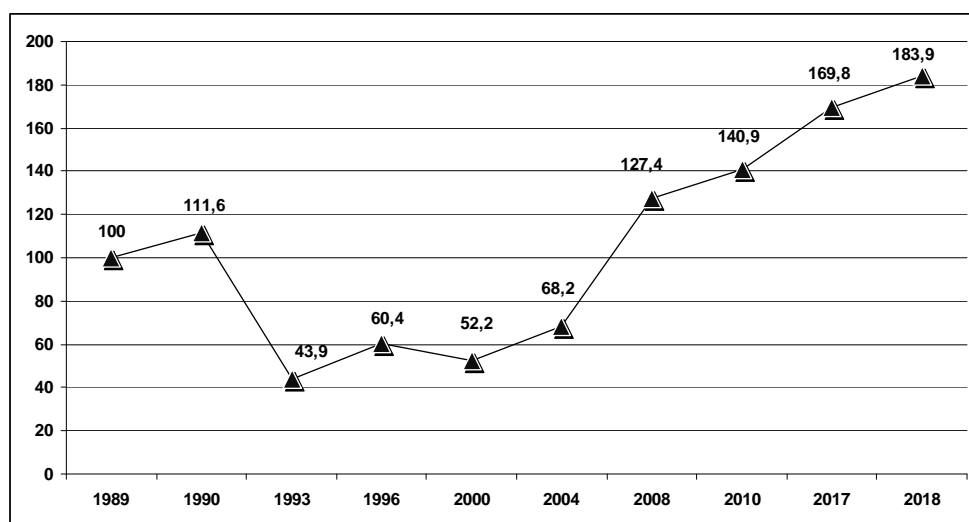
Nu numai că a scăzut numărul de salariați, dar a scăzut substanțial valoarea salariilor.

Graficul 16.3. Salariul net mediu, % din 1989.



Sursa: calculele autorului.

Grafic 16.4. Pensiile au avut o dinamică mai dramatică.



Sursa: calculele autorului.

**O societate sărăcită.** În perioada comunistă, societatea românească avea un nivel general scăzut al standardului de viață. Gradul ridicat de ocupare și un salariu minim decent asigurau un nivel de viață rezonabil, proporția săracilor fiind foarte scăzută, unele estimări plasându-l sub 8% (PNAinc, 2002). Impactul tranziției a produs, chiar din primii 2–3 ani, o explozie a sărăciei, apropiat de 40% din populație. Mai șocant este faptul că nivelul ridicat de sărăcie nu a scăzut substanțial în cei 30 de ani de tranziție. În 2019, *riscul de sărăcie și excluziune socială* se plasa la nivelul unei treimi din populație, **32,5%**, față de 19,6% Ungaria, 18,9% Polonia, 12,2% Cehia (EUROSTAT, octombrie 2019).

**O societate profund polarizată.** În 27 ani de tranziție, România a cunoscut o explozie a polarizării sociale: de la un indice Gini de **24** în 1989, unul dintre cele mai scăzute nivele din lume, la **34,7**, depășind cu mult nivelul european.

Tabel 16.3.

Indicele Gini: valorile ridicate exprimă un grad mai ridicat de polarizare socială.

<i>RO 1989</i>	<i>UE28 2016</i>	<i>RO 2016</i>
<b>24</b>	<b>30,8</b>	<b>34,7</b>

Sursa: Eurostat

**Depresie socială.** Statistica europeană folosește în ultimii ani un indicator extrem de important al calității unei societăți, *satisfacția cu viața*. Spre finalul tranziției, 2015, românii sunt satisfăcuți cu viața lor substanțial mai scăzut față de europeni, inclusiv față de colegii din fostele țări socialiste, cu excepția Bulgariei.

Tabel 16.4.

Satisfacția cu viața: procentul persoanelor foarte satisfăcute + satisfăcute (2015).

UE 15	83%
UE 8	76%
UE 28	80%
<b>România</b>	<b>59%</b>
Bulgaria	47%

Sursa: Eurobarometrul 83 (2015).

Datele par să sugereze că politica românească a tranziției este responsabilă, spre deosebire de celelalte țări foste socialiste, de **reforma României cu scădere, nu cu creștere**, atât economică, cât și socială. Nu este clar dacă o altă strategie de reformă diferită de cea a BM, de tipul *Strategiei Postolache*, ar fi dus la performanțe substanțial mai ridicate, dar este evident că modul în care ea a fost aplicată în alte țări europene foste socialiste, ca rezultat al negocierilor cu guvernanțele naționale, explică diferențe sensibile de performanță.

## Reforma statului social

Complementar cu reforma economiei, reforma statului social, a politicilor sociale, a fost un obiectiv prioritar al tranziției. Sistemul politicilor sociale pare a fi dorit să se alinieze la concepția Uniunii Europene și, în plus, să aibă misiunea dificilă de a compensa costurile sociale ale tranziției.

Rezultatele acestei reforme pot fi estimate a fi mai degrabă modeste.

România se diferențiază de celelalte țări europene, inclusiv față de țările foste socialiste, în ceea ce privește **finanțarea politicii sociale**. La toate componentele politicii sociale finanțarea lor este substanțial mai scăzută, în spiritul Strategiei BM. Și celelalte țări foste socialiste au o **politică prosocială** substanțial mai scăzută decât celelalte țări europene, dar mai ridicată decât România. Rezultatul: **o tranziție dură social**.

Tabel 16.5.

Cheltuielile publice sociale ca pondere în PIB (2011)<sup>3</sup>.

România	19,5
media UE 27	34,3
Ungaria	26,8
Slovacia	22,4
Cehia	24,9
Polonia	24,0
Bulgaria	21,5
Danemarca (nivelul cel mai ridicat)	43,1

Sursa: Eurostat.

Nivelul scăzut al politicii de protecție socială în România este probat și de eficiența transferurilor sociale pentru reducerea sărăciei.

Tabel 16.6.

Eficiența transferurilor sociale altele decât pensiile în reducerea sărăciei.

Țara/grupul de țări	Rata sărăciei pretransfer	Rata sărăciei post transfer	Reducerea sărăciei. Puncte procentuale
UE 15	26,5	17,1	9,4
UE 8	24,1	16,9	7,2
<b>România</b>	<b>29,3</b>	<b>25,3</b>	<b>4,0</b>

Sursa: EUROSTAT, 2015. UE15: țările europene din prima fază a constituirii Uniunii Europene.

UE8: țările foste socialiste fără România și Bulgaria.

<sup>3</sup> Anul 2011 nu a fost diferit de ceilalți ani. În întreaga perioadă a tranziției, nivelul cheltuielilor sociale publice a fost scăzut, plasându-se la același nivel.

**O politică proprofit și antisalarială.** Există o disproporție, generatoare de grave dezechilibre sociale, în distribuția *venitului nou creat* între profit și muncă: în România, ponderea veniturilor din muncă este substanțial mai scăzută, față de celelalte țări europene, inclusiv față de celelalte țări fost-comuniste, în schimb ponderea profitului este mult mai mare.

Tabel 16.7.

Ponderea profitului și a veniturilor din muncă în totalul valorii nou create: 2014.

	Ponderea profitului	Ponderea veniturilor din muncă
UE 18 <sup>4</sup>	40,9%	59,1%
UE8	39%	61%
<b>România</b>	<b>62,2%</b>	<b>37,8%</b>

Sursa: F. Georgescu, 2016, *Creșterea economică, dezvoltarea României și reducerea sărăciei*, p.13.<sup>5</sup>

Veniturile din muncă sunt foarte scăzute în raport cu standardele europene. Acest nivel scăzut nu se explică în primul rând, probabil, datorită calității precare a muncii, așa cum se repetă obsesiv ideologic, ci slaba putere a muncii (sindicatele) în negocierile colective. Puterea de negociere a profitului, susținută de sistemul politic, este mult mai mare decât a muncii.

**Statul român se depărtează de standardele europene**, prin nivelul finanțării lui spre un **Stat mic**. Sunt sfere publice intrate în criză. Este cazul recent al unei explozii jenante a unei probleme: exportul de femei, și mai ales de copii, care ilustrează o stare social precară și dezorganizată, o criză a sistemului de protecție socială.

Tabel 16.8.

Ponderea cheltuielilor guvernamentale în PIB (2015).

UE 15	46,6%
UE 28	46,1%
Bulgaria	36,9%
<b>România</b>	<b>35,2%</b>

Sursa: Statistical Annex of European Economy, Spring 2017, European Commission, Economic and Financial Affairs, p.187–197.

<sup>4</sup> Datele disponibile sunt parțiale: din UE18 avem doar date din 14 țări și pentru UE 8, doar din 4 țări.

<sup>5</sup> Disponibilă la [http://www.bnr.ro/Prezentari-si-interviuri--1332.aspx?fld\\_issue\\_year=2016](http://www.bnr.ro/Prezentari-si-interviuri--1332.aspx?fld_issue_year=2016).

### Politica socială a României: dileme actuale

Clasificarea orientărilor politice în stânga/dreapta pare a fi simplistă. E nevoie de criterii mai precise de diferențiere. Modelul de societate prezintă diferențe mai accentuate nu în sfera economicului, ci în sfera **politicii sociale**, a **rolului statului în sfera socialului**.

În contextul actual, opțiunile de politici sociale în România se diferențiază pe două paliere.

**Primul palier: rolul social al statului.** Opțiunea politică **prosociată** poate fi **spre zero** sau **mai accentuată**.

\* **Stat social minimal.** Creșterea economică va duce automat la soluționarea problemelor sociale. Considerând că economia de piață asigură prin ea însăși creșterea economică cu efectele sale sociale pozitive, nu e necesară o politică distinctă de dezvoltare social-economică a țării. Politica socială se restrânge la „statul de drept” și la „**grupurile sociale vulnerabile**”. Suportul social trebuie ținut la nivelul minim de supraviețuire. Serviciile sociale sunt marginale, cu tendință de a fi tot mai mult delegate ONG-urilor, rolul acestora nefiind **complementar** serviciilor publice, ci mai mult de **înlocuitor** al acestora. Este surprinzător că în întreaga perioadă s-a evitat evaluarea eficienței ONG-urilor, analiza lor cost/beneficiu.

\* **Starea socială** a țării este un obiectiv politic important. Statul își asumă responsabilități sociale: un **stat social**. Economia nu asigură prin ea însăși soluționarea integrală a problemelor sociale. E nevoie de o intervenție activă a statului în funcționarea societății. Politicile sociale au, deci, un rol important, relativ independent de dinamica economiei.

**Al doilea palier:** o viziune *mondialistă sau națională*. E vorba desigur de accent.

\* **Mondialismul** consideră că România este o parte a lumii, în special a UE. Economia românească nu are o dinamică proprie, ci în cadrul economiei lumii, mai ales a economiei europene. Integrarea mondială nu este numai economică, ci și socială. Starea socială este rezultatul unei politici mondiale/europene. Deci, politica socială a României are un loc secundar.

\* **O politică orientată național.** Societatea românească este, firește, o parte a întregii lumi și în special a UE, dar ea are o dinamică a ei, propriile interese a căror realizare nu sunt automat satisfăcute în contextul mondial/european, ci necesită un efort național. Statul român are o responsabilitate față de societatea românească de a promova interesul național. România este o națiune independentă și în această calitate este membră egală a UE. Promovarea **interesului național** este un obiectiv politic prioritar.

Profilul societății românești se definește în principal pe aceste două paliere: este o societate politic centrată pe economie, starea socială fiind rezultatul automat al dinamicii economiei; un stat mic și mai ales cu o politică socială „mică”, redusă la grupurile „vulnerabile”, sau o societate cu economie și societate cu dinamici distincte, statul având o responsabilitate importantă față de starea social-economică a țării.

România este o țară care își pierde rapid contururile ca parte a societății mondiale/ europene sau o societate cu propria logică, orientată spre promovarea interesului său. În mod special, România trebuie să aibă o politică articulată de ieșire din subdezvoltare, preocupată de riscul marginalizării internaționale. O Românie fără o politică națională nu are coerența internă suficientă pentru a face față presiunilor diverselor procese și interese externe, dar și interne, slab convergente cu interesele societății românești. Mondialismul face din România o victimă fără șanse, afundându-se în subdezvoltare.

Societatea română este zguduită de exploziile unor probleme sociale grave care au fost tratate marginal sau chiar ignorate: abuzul sexual, traficul de copii și femei pentru exploatare sexuală, dar și pentru exploatare economică. Vor exploda cu siguranță și alte probleme care se vor dovedi extrem de grave, dar ignorate în prezent. Multe probleme sociale sunt ținute *sub preș*. A devenit o estimare larg acceptată public că „societatea românească e bolnavă”.

În acest context este nevoie de o regândire a politicilor sociale în România, a funcțiilor statului mai ales în sfera socială.

### **Două evaluări ale rezultatelor tranziției românești**

Este dificil cum am caracteriza starea României după 30 de ani de tranziție. Am putea să invocăm două evaluări globale diferite, ambele însă susținute în grade diferite de factorii politici și de populație.

**Estimarea pozitivă: România are o evoluție normală.** O tranziție de succes, cu atingerea obiectivelor ei, desigur cu probleme inevitabile. În plus, este înscrisă într-un proces de creștere economică, chiar cu ritmul cel mai ridicat în ultimii ani. E drept că România se plasează pe ultimul/ penultimul loc în UE la toate criteriile de performanță. Dar este angajată într-un proces de dezvoltare normală promițătoare.

**Estimarea critică a situației prezente a României.** Schimbările prevăzute de tranziție au fost realizate, dar costul economic și social este disproporționat de mare, mult mai ridicat decât al celorlalte țări foste socialiste, unele dintre ele cu situații inițiale mai proaste decât România (cazul țărilor din fosta URSS). România a plătit costul economic cel mai ridicat: mulți ani de cădere economică și o revenire târzie și modestă. Creșterile importante din ultimii ani au avut loc mai ales în domenii care nu oferă șanse promițătoare de creștere sustenabilă: nu în producție, în industrie și nici chiar în agricultură, nici în sfera serviciilor sociale importante: învățământ, sănătate, cercetarea științifică. Creșteri importante se înregistrează în special în sfera serviciilor de comerț. Și ea importantă, dar fără creșteri în celelalte sfere, mai ales în producție, riscă să se atingă un nivel care cu greu poate fi depășit. În domeniul social, rezultatele sunt și mai îngrijorătoare. Tranziția a avut importante efecte negative în starea socială a României care vor trebui corectate printr-un efort accentuat.

Indiferent dacă considerăm că suntem într-o criză îngrijorătoare sau mai blândă, România se confruntă cu importante probleme de subdezvoltare și chiar cu evoluții negative. Viziunea liniștitoare că suntem încadrați într-un proces normal de

dezvoltare lină cu greu poate fi susținută. Viitorul cere schimbări profunde, abordări curajoase a unor probleme critice.

Sistemul politic deține cheia schimbării de curs. Un sistem politic sfâșiat de conflicte între o dreaptă condamnată la a fi cronic în opoziție, adusă din când în când la putere, care pare a manifesta alergie față de orice formațiune politică cu tendințe prosociale.

Dar începe să se contureze o schimbare: reconsiderarea poziției României în lume, mai ales în UE, exploatată fără nicio jenă în numele mondialismului fără granițe. În jurul interesului național pare să se contureze un program politic care ar putea să aibă șanse de susținere populară. În acest context, în politica socială urmează o profundă reorientare: de la o politică centrată pe grupurile „vulnerabile” la o politică activă de susținere a dezvoltării sociale a întregii societăți.

## Bibliografie

### ***Strategii/ Planuri naționale***

- \* Guvernul României (1990). *Schiță privind Strategia îndeplinirii economiei de piață în România*.
- \* Președintele României (1998). *Strategia de Prevenire și Combatere a Sărăciei*.
- \* Guvernul României (2002). *PNAinc*,
- \* BM/ Guvernul României (2015). *Strategia Națională privind Incluziunea Socială și reducerea Sărăciei, pentru perioada 2015–2020*.
- \* Guvernul României (2016). *Pachet integrat pentru combaterea Sărăciei*.
- \* Guvernul României (2018). *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României 2030, Strategia 2030*, H.G. nr. 877/ 2018, Paideia.

### ***Lucrări de suport pentru politica socială a României***

- \* *Politici orientate spre îmbunătățirea calității vieții*, coord. Cătălin Zamfir și Livius Manca (1991). Centrul de informare și documentare economică, ICCV, *Studii și cercetări economice*, nr.8, 186 p.
- \* *Linii de politică de protecție socială pentru România anilor '90* (1992). ICCV/ CIDE, serie „Politica socială și calitatea Vieții, nr.1\.
- \* ZAMFIR, Cătălin, Gh.Barbu, G.Ghebrea, V. Ghimpău, S. Stroie, M.Teodorescu, V. Gheorghe (1993). *Situația social-economică a copilului în România: Propunerea unui program prioritar de urgență de protecție* Centrul de informare și documentare economică, ICCV, Seria politici sociale, nr.9.
- \* Elena Zamfir, Cătălin Zamfir coord. (1993). *Țiganii: Intre ignorare și îngrijorare*, București: Edit. Alternative, 250 p.
- \* Cătălin Zamfir, Marius Augustin Pop, Elena Zamfir (1994). *România '89 – '93. Dinamica bunăstării și protecția socială*, Raport Național nr. 1, București: Edit. Expert.
- \* Cătălin Zamfir coord. (1995). *Dimensiuni ale sărăciei: România 1994*, București: Edit. Expert.
- \* Elena Zamfir, Cătălin Zamfir coord. (1995). *Politici sociale. România în context european*, București: Edit. Alternative, (ediția în română, 1996 ediția în engleză).
- \* Elena Zamfir și Cătălin Zamfir (1997). *Pentru o societate centrată pe copil*, București: Edit. Alternative, 161p. În română și engleză.
- \* Cătălin Zamfir coord. (1999). *Politici sociale în România: 1990–1998*, București: Edit. Expert, 770 p.
- \* Elena Zamfir, Ilie Bădescu, Cătălin Zamfir coord. (2000). *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, București: Editura Expert.
- \* UNDP (2001). *Situația sărăciei în România. Politici propuse*.
- \* Adina Mihăilescu (2004). *Minimul de trai și costurile sociale concepte operaționale în evaluarea calității vieții*, Iași: Edit. A'92.
- \* Cătălin Zamfir (2004). *O analiză critică a tranziției. Ce va fi „după”?*. București: Edit. Polirom, p. 195 Disponibilă și în engleză pe internet,



- \* Sorin Cace (2004). *Statul bunăstării. Evoluții și tendințe*, București: Edit. Expert.
- \* Cace, Sorin; Ionescu, Marica (2006). *Politici publice pentru romi. Evoluții și perspective*, București: Ed. Expert.
- \* Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu, Simona Ilie coord. (2010), *Raportul social al ICCV. După 20 de ani: Opțiuni pentru România ICCV*.
- \* Simona Ilie, Codrin Scutaru, Iulian Stănescu, Elena Zamfir coord. (2011). *România: Răspunsuri la criză*, Raport social al ICCV, Zamfir, Cătălin, ICCV.
- \* Cătălin Zamfir coord. (2012). *Ce fel de tranziție vrem ? Analiza critică a tranziției II*, Raport social al ICCV.
- \* Adina Mihăilescu (2012). *Coșul de consum al populației din România*, București: Edit. Expert.
- \* Emil Teșliuc, Vlad Grigoraș și Manuela Stănculescu coord. (2015). *Studiu de fundamentare pentru Strategia Națională privind Incluziunea Socială și reducerea sărăciei*, BM.
- \* Iulian Stănescu și Cătălin Zamfir coord. (2015). *România la răscruce*, București: Edit. Pro Universitaria.
- \* Elena Zamfir, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte coord. (2015). *Asistența socială în România după 25 de ani: răspuns la problemele tranziției*, Școala Ardeleană, Eikon.
- \* *Starea socială a României. Calitatea vieții: starea actuală și perspective pentru 2038*, Raportul social al ICCV, 2017.

